

---

# 국정관리연구

Journal of Governance Studies

---

제15권 제3호(통권38호)  
2020년 9월

성균관대학교 국정전문대학원



# 목 차

## 〈기획논문〉 코로나시대 또는 이후의 거버넌스

뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 / 최상욱 .....	1
----------------------------------	---

## 〈일반논문〉

Culture and Innovation: Current Paradigm Shift for Quality of Work Life in Public-sector Organizations / Janiscus Pieter Tanesab & Jun Jung Park .....	27
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

정책행위자에 대한 인식이 규제정책수용성에 미치는 영향: 게임이용장애 인식의 조절효과를 중심으로 / 정기용·박형준·조경훈 .....	65
--------------------------------------------------------------------------------	----

공공기관과 행정가치: 한국토지주택공사를 중심으로 / 김호현·김근세 .....	93
-----------------------------------------------	----

정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제도 성과요인을 중심으로 / 박현신 .....	129
-------------------------------------------------	-----

누적 이익/불리가설의 관점에서 본 정년퇴직과 근로소득 불평등 / 지은정 .....	169
--------------------------------------------------	-----

신종바이러스인 코로나19의 출현으로 문제해결을 위한 거버넌스에 대한 새로운 시각과 통찰이 필요한 시점입니다. 국정관리연구는 코로나시대 또는 이후의 거버넌스를 고민하는 기획논문을 연재합니다. 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

## 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스

최상욱

오늘날 행정(학)이론의 적실성, 실천성, 민주성에 대한 자기 성찰과 뉴노멀 코로나·제4차 산업혁명시대 행정환경의 복잡성·불확실성·급변동성 등은 새로운 행정이론의 정립을 요구하고 있다. 우선, 행정학의 자기성찰은 그동안 사회적 형평성을 강조한 신행정학에서부터 행정의 적실성에 관한 블랙버그 매니페스토(Blacksburg Manifesto)부터 신공공관리(NPM), 뉴거버넌스, 신공공서비스론(New Public Service), 그리고 공공가치론까지 이어져오고 있으나, 새로운 행정환경에 대처하기 위한 정부의 역할과 책임, 그리고 실천적 학문으로서 행정이론의 현실 적합성과 유용성을 강조하기에는 역부족인 상황이다. 더구나, 최근 글로벌 코로나-19(COVID-19) 팬데믹 현상에 대한 각국 정부의 부적절한 대응은 위기관리 거버넌스에 대한 적실성과 실천성에 대한 자기 성찰을 더욱 절실히 요구하고 있다. 본 고에서는 뉴노멀 코로나 초위험사회에 요구되는 위기관리 거버넌스 구축을 위한 핵심 공공가치인 인본적 보장성, 민첩성, 공유된 윤리적 책임성 등을 검토하고, 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 구성체계 - 재난피해지원 법령 및 재난대응체계, 재난피해 지원인력 교육체계, 재난피해 지원서비스체계, 직·간접 피해자 배·보상체계, 피해자 인권 및 권리 보호체계 -에서 고려될 이슈와 개선방향을 논의하고자 한다.

[주제어: 뉴노멀 코로나, 정부 역할과 책임, 공공가치, 위기관리 거버넌스]

### I. 서론

행정학의 자기성찰은 그동안 사회적 형평성을 강조한 신행정학에서부터 행정의 적실성에 관한 블랙버그 매니페스토(Blacksburg Manifesto), 경쟁과 시장 지향의 신공공관리, 협력과 시민참여를 강조한 뉴거버넌스이론과 신공공서비스론, 그리고 공공가치론까지 이어져왔으나, 뉴노멀 코로나·제4차 산업혁명시대 새로운 행정환경에 능동적으로 대처하기 위한 정부의 역할·책임·규제, 정부운영 원리와 절차, 서

비스 제공방식과 시민 역할 등이 종합적이고 근본적인 논의가 필요한 상황이다(An & Tang, 2020; Moon, 2020; 최상욱, 2016).

신공공관리의 과도한 경쟁과 시장지상주의는 행정의 민주성과 참여의 약화를 가져왔고, 신공공서비스론의 민주적 규범과 공공가치 강조는 오히려 행정의 효율성과 전문성 소홀로 이어져 공공성의 훼손과 동시에 상충되는 가치의 상호조정 문제에 대한 논거가 부족하였다. 실증적 차원에서 공공서비스의 유형에 따라 행정이론의 적실성 정도에 차이가 보이는데, 예를 들면 배분적 서비스(민원과 보건분야)에서는 신공공관리론의 적실성이 높은 반면, 규제적 서비스(환경과 소비자보호분야)에서는 신공공서비스론의 유용성이 높은 것으로 보고되고 있다(우양호, 2009). 민주주의와 공공가치 관계가 절차지향적 차원에서 공익을 개념화하는데 필수적임을 공공가치론은 강조하고 있다(Turkel & Turkel, 2016; Benington, 2009). 한편, 최근의 글로벌 코로나-19 팬데믹 현상에 각국 정부의 시의적절하지 못한 위기관리 대처와 대응은 글로벌 공공가치와 행정의 적실성과 실천성에 대한 자기 성찰을 더욱 요구하고 있다(Kim et al., 2020; Richard, 2020).

뉴노멀 코로나시대는 저성장, 저출산, 고령화, 양극화, 비대면 생활양식 등 산업화시대와 구별되는 사회·경제·문화적 현상이며 지금까지 인류가 경험하지 못한 상황이다. 코로나-19 팬데믹은 대면위주의 의사소통과 상호작용에 근거한 그동안의 개인과 조직의 행동양식을 근본적으로 변화시키고 있으며, 단순히 공공보건이나 감염·의료서비스의 대처와 개선에 그치지 않고 경제·사회·정치·문화 등 전 부문에 걸쳐 근본적인 변화와 대응을 요구하고 있다.

또한, 디지털기술이 전 영역에 확산되면서 기존의 탈근대화·탈산업화 시대의 변화 양태와 완전히 새로운 미래 사회의 모습은 현재로서는 가늠하기 어려울 정도의 큰 폭의 변화와 함께 불확실성이 가중되고 있다(이제복 & 최상욱, 2018). AI, 로봇, 블록체인 등 디지털기술의 발전은 제 영역의 혁신을 가능하게 하지만, 한편 디지털 양극화 및 정보 보안 등 병리 현상이 동반되는 새로운 고위험 디지털사회의 출현이 우려된다. 새로운 고위험 디지털 사회의 출현은, 지금까지 발전주의적 성장 패러다임에 익숙한 우리 사회가 직면한 저성장·양극화·저출산·고령화 이슈들과 디지털 사회의 복잡한 난제들의 문제해결자로서의 국가와 정부의 역할을 과거의 시각에서는 기대하기 어렵다.

이와 같이, 뉴노멀 코로나 현상은 제4차 산업혁명의 급속한 기술혁신과 결합되어 경제, 기술, 노동, 복지, 환경 등 다양한 분야에서 예측하기 어렵고 그 규모와 발생 가능성도 높은 초위험(super risk)과 위기로 특징된다. 따라서, 뉴노멀 코로나·제4

차 산업혁명시대 초위험사회 행정환경은 복잡성·불확실성·급변동성으로 직면한 위험 및 위기관리를 어떻게 관리해야 할 것인가는 국가의 중요한 과제이며, 어떻게 행정의 적실성과 실천성을 확보할 것인가 또한 실천학문으로서 행정학의 화두이다.

## II. 뉴노멀 코로나 위기관리와 핵심 공공가치(Public Values)

뉴노멀 코로나 위기관리<sup>1)</sup>는 재난관리 차원의 감염병 대응과 예방에 그치는 것이 아니라 코로나 팬데믹 상황에 대한 정치·경제·사회·문화 체계 등에서 중대한 위해가 가해지고 있거나 가해질 가능성이 있는 상태를 효과적으로 관리하는 것이다. 우선, 정치적으로 뉴노멀 코로나 상황은 정치적 집회와 결사의 자유에 대한 일정 정도의 제한(예, 지방선거 홍보와 유세를 위한 장외 집회 제한, 종교적 대중 집회 제한 및 금지 등)을 경험하고 있으며, 동시에 다양한 형태(예, SNS 정치 홍보와 선전)의 새로운 정치적 홍보·선전 매체 등이 활성화되고 있다. 경제적으로 뉴노멀 코로나는 전반적으로 소비 및 생산경제가 침체되는 반면, 부분적으로 비대면 경제행위로 온라인 쇼핑몰이나 시장 등이 활성화되고 있다. 사회적으로 뉴노멀 코로나 상황은 개인과 집단 간의 의사소통이나 상호작용이 위축되어 개인 및 사회적 밀착관계가 줄어들면서 사회적 분위기가 활성화되고 있지 못한 상황이다. 마지막으로, 문화적으로 뉴노멀 코로나는 코로나 팬데믹 현상에 대한 불확실성과 막연한 불안감이 퍼지면서 심리적 불안감과 사회 불신이 가중될 우려가 있다.

작금의 뉴노멀 코로나 위험 상황에 대한 불확실성이 해소되고 있지 않은 상황에서, 국가 위기관리 거버넌스에 대한 논의에 앞서 뉴노멀 코로나 위기관리를 위한 핵심 공공가치는 무엇인지 검토해 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 뉴노멀 코로나 위기는 단순히 초래되는 위해를 제거하는 것만으로 정상상태로 회복하기 어려운 정치·경제·사회·문화적으로 광범위하게 퍼진 불확실성과 신뢰를 회복하는 것이 중요하기 때문이다. 그렇다면, 뉴노멀 코로나 위기관리에 요구되는 정부의 역할과 기능은

1) 위기관리 개념은 학술적으로나 제도적으로 다양하게 기술되거나 이해되고 있다. 위기관리를 <국가위기관리기본지침>(대통령 훈령 제388호)에 의거한 개념으로 본다면, 국가위기는 “국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”를 의미하며, 위기관리는 “위기를 효과적으로 예방·대비·대응·복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정”을 의미한다. 이러한 의미에서 일반적으로 위기는 전통적 군사·안보 위기, 재난위기, 국민생활 위기 등을 포함하는 개념으로 이해된다.

어디에서 찾아야 할 것인가? 초위험사회에서 위기관리는 인본주의적 행정을 강조하고, 인간의 존엄성 확보와 헌법적 가치로서 공공가치의 실현을 위한 정부의 역할과 기능을 이해하고 그 답을 찾아야 할 것이다(Comfort et al., 2012; Jorgenson & Bozeman, 2007). 뉴노멀 코로나 초위험 상황은 적절한 방역이나 보건 의료서비스를 제대로 받지 못하는 취약계층들(예, 노약자, 영유아 및 어린이, 저소득층 포함)에게는 상당히 치명적이고 집단·사회 감염으로 확산될 수 있는 상황이 지속되고 있으므로 모든 국민의 생명과 안전이 결부되어 있다. 이러한 상황이 지속되거나 제대로 통제·관리되지 않는다면 정부가 국가로서의 기본적인 책무에 소홀히 하는 것이 될 것이다. 뉴노멀 코로나 위기관리에서 국가와 정부의 역할은 과거의 위기관리에서는 볼 수 없는 위기관리 서비스의 국가 보장책임의 확대, 신속하고 민첩한 위기관리 서비스 제공, 그리고 공공부문과 민간부문의 뉴노멀 코로나에 대한 윤리적 책임성에 기반한 책임성의 공유가 그 특징이라고 할 수 있다. 이하에서는 인본적 보장성, 민첩성, 공유된 윤리적 책임성을 중심으로 기술하고자 한다.

## 1. 인본적 보장성

인본적 보장성은 뉴노멀 코로나 행정환경에 요구되는 정부의 역할과 행정 목표로, 제공되는 공공서비스가 도구적이거나 선택적이 아닌 인간의 존엄성을 보장할 수 있도록 서비스의 량과 질적 수준을 보장하는 헌법적 가치이며, 행정서비스의 전달주체나 방식에 상관없이 당초 공공서비스 제공목표가 달성되도록 정부가 최종적으로 보증하는 것이다(최상욱, 2016). 뉴노멀 코로나 사회에 요구되는 공공가치로서 인본적 보장성은 다음과 같은 특징이 있다. 우선, 뉴노멀 코로나는 공공부문과 민간부문의 자원과 역량을 총동원하고 활용할 때 가능하다. 일례로 마스크의 생산이나 소비가 기존 시장에 맡기는 형태가 아닌 공공부문과 민간부문이 국가방역 전략품목으로 함께 생산하고 소비하는 거버넌스 체계 및 관리방식을 채택하고 있는 것이다. 둘째로, 뉴노멀 코로나 상황에서 위기관리 서비스의 전달과 효과에 대한 책임은 여전히 국가와 정부에 있으며 이를 국가 보장책임이라 할 수 있다. 단순히 코로나 상황에 대처하는 위기관리 서비스를 민간에 위탁하고 책임을 면하는 것이 아닌 정부와 국가가 온전히 코로나 위기관리 서비스를 보장하고 입증하는 책임을 가지고 역할을 수행해야 한다는 점이다. 일례로 마스크의 수량이나 품질을 통제하거나 특정 다중이용시설물 이용을 제한하는 것이 바로 국가 보장책임의 실질적 이행 과정에서 볼 수 있는 행정명령으로 볼 수 있다. 셋째로, 인본적 보장성 구현은

사회 제 영역간의 협력과 신뢰, 그리고 공유를 토대로 가능하다는 점이다. 기존의 경쟁적 시장논리에 의해서는 사회 제 부문의 이해관계와 갈등을 해결할 수 없으며, 더 나아가 사회 구성원들 간 신뢰구축과 상호 배려의 정신을 발휘하기 어렵다. 인간의 존엄성 확보와 상호이해를 통한 신뢰구축은 뉴노멀 코로나 초위험 사회에 나타나는 현상인 세대간·계층간·집단간 갈등의 격화를 완화시킬 수 있으며, 사회적 약자와 소외 계층을 배려하고 상호 공감을 통하여 포용할 수 있는 사회를 만들 수 있다. 마지막으로, 인본적 보장성은 우리나라에서만 통용되는 공공가치가 아닌 글로벌 공공가치로 인식되고 확산할 필요가 있다. 뉴노멀 코로나 초위험 사회가 전 지구촌에 확산되고 있는 상황에서 인간의 기본적인 존엄성을 확보하려는 노력은 모든 국가의 정부가 함께 노력해야 할 시대적 과제이며 국제사회가 직면한 현안일 것이다. 개별 국가가 자국민에 대해서만 인본적 보장성을 추구하고자 한다면, 초연결 글로벌 사회에서는 자국민을 지속적이고 장기적으로 인본적 보장성을 확보하기 어려울 것이다. 왜냐하면, 뉴노멀 초위험 사회는 초연결성 사회와 글로벌 네트워크를 기반으로 연결된 국제사회의 일원으로 개별 국가와 정부의 기능과 역할을 기대하고 있기 때문에, 이러한 기대에 미치지 못하는 개별 국가와 정부는 궁극적으로 영속적으로 자국민에 대한 인간의 존엄성을 보장하기 어렵다.

따라서, 뉴노멀 고위험 사회에 선제적이고 능동적으로 대응하기 위해서 개별 국가와 정부는 인본적 보장성이 적기에 구현될 수 있도록 기존의 행정체제와 관리방식을 혁신하도록 요구하여야 하며, 공공부문과 민간부문이 상호 협력하여 상호신뢰 관계를 구축하는데 함께 노력하도록 하는 동시에, 글로벌 인본적 보장성의 확산을 위하여 개별 국가와 정부가 선도적 역할을 수행해야 할 것이다.

## 2. 민첩성(Agility)

뉴노멀 코로나 초위험 사회에서 요구되는 공공가치로 그동안 행정학계에서 제대로 논의되지 않았던 행정의 속도와 기민성을 강조하고 있는 민첩성(Agility)이다 (Moon, 2020; Kim et al., 2020; 한국행정연구원, 2020). 뉴노멀 코로나 상황에서는 공공서비스 양적 질적 수준에 대한 국가의 최종적 보장·확증과 동시에 그 서비스를 신속하고도 기민하게 제공할 것을 요구한다. 전통 관료제 국가에서는 표준화된 업무 수행 절차나 매뉴얼에 근거한 적법한 절차에 따른 공공서비스의 제공을 지향하고 있어, 코로나-19 상황에서의 불확실한 위기상황이나 재난 현장에서 요구되는 시민들의 요구와 수요를 충족시키기에는 역부족인 경우가 많다. 위기상황에 대한 능

장 대응이나 재난 현장에서 재난 피해자의 구조 구급 활동에 많은 불편함과 민원이 제기되고 있는 것은 바로 이러한 행정의 속도와 민첩성에 대한 기존의 행정(이론)학에서의 논의가 미흡하였다는 것을 반증하고 있다.

민첩성(agility)은 경영학계(특히, 소프트웨어 개발)를 중심으로 논의된 개념으로 규모의 경제를 통한 효율성 극대화를 추구했던 기업들이 비대해짐에 따라 변화하는 시장 환경과 고객 필요를 적절하게 반영·충족하지 못한다는 문제의식에서 출발하고 있다(Denning, 2017; Highsmith, 2009; Turner, 2007). 새로운 경영방식으로서의 민첩성은 프로세스와 방법론이 아닌 태도와 환경의 변화를 의미하며, 민첩성의 3가지 원칙은 i)소규모 팀 중심(짧은 주기로 소규모 작업의 반복적 수행), ii) 고객 중심(고객에의 가치 전달 최우선시), iii) 네트워크 중심(과제 관리보다 팀 내 의사소통 강조) 등으로 관리적 측면에서 출발하고 있다.

한편, 행정학계에서도 민첩성에 대한 논의와 강조는 행정의 외부환경 변화(예, 뉴노멀·4차 산업혁명 시대)와 조직운영방식(예, 중앙집권적·하향식 의사결정구조) 간 부조화를 지적하면서 디지털 기술을 포괄적으로 적용하여 정부와 시민 간 협업 네트워크를 구축하고 시민의 필요에 기민하게 대응해야 하는 시대적 요구에 부합되고 있다고 주장하고 있다(Hong & Lee, 2017; Soe & Drechsler, 2018).

뉴노멀 코로나 초위험 사회에서 민첩성이 핵심 공공가치로 제기되고 있는 이유는 민첩하고 기민한 행정절차와 속도를 지향하여 신속한 현장대응 행정절차를 표준화하거나 규범화하는 특별한 노력을 기울여야 한다. 전통적 관료제 국가나 신공공서비스 국가는 적법 절차의 준수 혹은 민주적 타협과 동의 절차의 준수를 강조함으로써 신속하고 기민한 행정절차와 속도를 내는데 한계를 가지고 있기 때문이다. 뉴노멀 코로나·4차 산업혁명 시대에 사회문제의 복잡성·불확실성·급변동성은 기존의 문제해결 방식이나 접근과는 전혀 다른 새로운 시각에서의 문제 진단·해결을 빠르게 요구하고 있으며, 특히 행정의 민첩성과 속도에 관한 추가적인 고려를 요구하고 있다. 이러한 민첩성의 요구와 실현은 정부의 조직·인사관리체계의 혁신과 과감한 디지털 혁신 기술을 활용을 요구하고 있다. 예를 들면, 뉴노멀 코로나 초위험 사회에 공공부문의 자원과 인력만으로 지역산업·지역사회문제에 신속하고 기민하게 대응하는데 한계가 있기 때문에, 공공과 민간 부문의 자원과 역량을 결집하기 위해서는 범정부·사회적 조직을 적극 활용하여야 하는데, 어떻게 공공부문과 민간 부문의 가용자원과 역량을 총체적으로 활용할 수 있는 인사·조직관리 체계를 갖추느냐 하는 점이다. 이러한 혁신체계의 변화에는 기본적으로 디지털 혁신 기술을 활용하여 민간부문의 자율성과 창의성을 최대한 보장할 수 있도록 설계되어야 한다

는 점이다.

### 3. 공유된 윤리적 책임성과 규율된 자율규제

뉴노멀 코로나 초위험 사회에서 요구되는 정부의 보장책임은 정부와 시민들의 공유된 윤리적 책임성이 요구된다. 요구되는 공공서비스의 최종 결과물은 물론 이의 생산·전달과정에서의 책임까지 공유하여 공공서비스 전달자로서의 민간부문 책임까지 정부가 보장하는 공적 책임의 강화를 의미한다. 그동안 작은 정부와 분권화에 기반한 성과 중심 및 전문가적 책임성 중심의 신공공관리 국가는 행정기능의 수직적·단절적 분화로 복잡한 사회문제에 대한 대응능력 저하와 공적 책임성 약화를 초래하였으며, 시민의식과 민주성에 기반한 정치적 책임성 중심의 신공공서비스 국가는 다양한 이해관계자들과의 동의에 기초한 다면적 책임성(multifaceted accountability)을 강조하나, 사회문제의 불확실성과 복잡성이 증가함에 따라 공적 책임의 모호성과 관료들의 전문가적 책임을 묻기 어려운 한계가 있다.

뉴노멀 코로나 최위험사회에서 공익 실현을 위한 정부개입 및 규제는 민간부문과의 협력을 강조하는 동시에 사회적 약자의 입장을 적극적으로 배려하여야 하며, 경우에 따라 민간부문에 대한 엄격한 감시·감독이 동시에 요구된다. 따라서 민간부문의 자율규제(자기책임)를 유지하는 동시에 공익 실현을 보장하기 위한 정부 개입과 규제에 대한 법제도적 틀을 설정하는 방식의 규제된 자율규제가 필요하다. 이러한 규제된 자율규제의 기초는 바로 공공부문과 민간부문의 공유된 윤리적 책임성의 바탕 위에 가능한 것이다.

## III. 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스2)

작금의 코로나-19 팬데믹 현상은 지구촌 각국이 보건의로 방역을 포함한 경제·정치·사회문화 전 영역에 걸쳐 새로운 뉴노멀 코로나 시대에 직면해 있다. 그동안 세계 각국은 대규모 홍수, 가뭄, 폭염, 지진, AIDS, 감염병, 가축전염병, 미세먼지 등 각종 자연 및 사회재난으로 인명과 재산을 포함한 피해가 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 자연재해와 사스·메르스·에볼라 등 전염병의 발생 가능성(likelihood)

2) 본 장의 일부 내용은 저자가 사회적참사 특별조사위원회 포럼 발표 원고(2020.8)와 연구에 직접 참여하여 작성한 보고서(사회적참사 특별조사위원회, 2020) 내용을 발췌하여 재작성하였음을 밝혀둔다.

과 사회적 충격(impact) 측면에서 세계경제를 위협하는 주요 요인 중 하나로 평가하고 있다(World Economic Forum, 2020).

우리나라도 세월호 참사, 경주·포항 지진, 강원도 산불, 태풍 링링, 그리고 최근의 코로나-19 등 수많은 피해를 입었으며, 구체적으로 그 피해액은 자연재난의 경우 지난 10년 동안(2008-2017년) 평균 피해액은 3,486억원, 사회재난의 피해 또한 동기간에 9,385억원에 이르고 있으며(행정안전부, 2018a; 2018b), 특히 <표 1>에서 보는 바와 같이 우리나라의 재난위험순위(World Risk Index기준<sup>3)</sup>)가 세계 147위로 미국(133위), 일본(54위), 중국(98위), 태국(91위), 베트남(31위), 인도(85위) 보다 낮고, 위험노출도 역시 125위로, 인도(101위), 미국(89위), 중국(78위), 태국(71위), 말레이시아(41위), 일본(9위) 국가들과 비교하여 낮은 것으로 조사되었다(Bundnis Entwicklung Hilft, 2019).

<표 1> 주요국 재난위험순위와 위험노출도

(2019년 기준)

	한국	중국	미국	일본	베트남	인도	말레이시아	인도네시아	태국	필리핀
재난위험	147	98	133	54	40	85	71	37	91	8
(노출도)	125	78	89	9	31	101	41	33	71	8

출처: Bundnis Entwicklung Hilft (2019: 56-61) 재구성

특히, 최근 우리나라 코로나-19 방역에 대하여, 마이크로소프트 창업자인 빌 게이츠 이사장은 “한국이 코로나19를 잘 관리해서 세계의 모범이 되고 있다”고 밝혔고, 테드로스 아드하놈 게브레예수스 WHO 사무총장은 “적극적인 검사와 진단, 확진자 동선 추적 등 한국의 포괄적 전략이 주효하고 있다”고 평가했다(정부24, 2020.6.26.). 또한 우리나라의 K-방역모델은 “국민의 기본권을 침해하지 않으면서도 감염병 확산 저지에 총력을 기울이며 세계 각국의 모델로 채택되고 있다<sup>4)</sup>”라고

3) World Risk Index는 재난위험도는 위협에 대한 노출(exposure)과 취약성(vulnerability)로 구성되어 있으며, 순위가 높을수록 재난발생 위험과 노출도가 높음을 의미한다. 구체적으로 설명하면, 우리나라의 재난위험과 위험노출 수준은 미국, 중국, 일본, 베트남, 인도, 태국, 필리핀 국가들보다 덜 위험하고 상대적으로 안전하다고 해석될 수 있다.

4) 세계적 방역 모델로 채택되고 있는 사례로는, 승용차에서 내리지 않고 검사를 받는 드라이브 스루 선별진료소와 정확하고 빠른 코로나19 진단키트, 병상이 제한된 상황에서 무증상과 경증 환자에게 신속한 의료지원을 제공하는 생활치료센터, 또한 의료진과 환자가 완전히 분리되어 문진에서 진료, 검체 채취 작업 등을 안전하고 빠르게 진행하는 도보 이동형(위크스루) 선별진료소도 우리나라에서 처음으로 시작한 방역체계다. 세계 각국은 우

각국에서 호평하고 있다.

이러한 K-방역모델의 호평에도 불구하고, 각종 재난 피해를 사전에 예방·대비하고 신속하게 대응·복구하여 인명피해와 경제적·사회적 손실을 최소화하기 위한 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스를 재점검할 필요가 있으며, 특히 기존의 공급자 중심의 위기관리 거버넌스 체계에서 피해자 중심의 위기관리 거버넌스 체계로의 전환을 강조하면서 위에서 언급한 뉴노멀 코로나 위기관리의 핵심 공공가치와 연계하여 기술하고자 한다.

## 1. 피해자 중심의 위기관리 거버넌스

전 지구촌에서 경험하고 있는 코로나-19 팬데믹과 같은 재난은 인간 존엄성과 인권에 대한 심각하면서도 총체적인 위협이 될 수 있음은 재난 및 위기 대응에 있어 국가를 비롯한 사회 제 부문이 인간 존엄성에 근거해 생명권과 안전권의 존중과 경제·사회·문화적 권리에 관한 핵심적 의무를 이행할 필요성을 제기한다(International Law Commission, 2016). 국민은 재난에서 안전할 권리, 위험에서 보호받을 권리가 있으며, 국민의 생명과 안전에 대한 국가의 책임은 무한하다. 재난 및 위기의 예방·대비·대응·복구의 쉰 과정이 바로 국민의 시각과 관점에서 출발하여야 함은 의미하며, 이는 바로 피해자 중심의 재난 및 위기관리 거버넌스 구축의 당위성을 부여한다.

뉴노멀 코로나 초위험 사회에서 국가와 정부의 역할과 책임으로서 인본적 보장성의 맥락에서도 기존의 공급자 중심의 재난 및 위기관리 거버넌스 체계는 마땅히 피해자 중심의 거버넌스 체계로의 전환이 강조되어야 할 것이기 때문이다. 실제적으로, 『제4차 국가안전관리기본계획(2020-2024)』에서 제시된 주요 과제에도 기존 공급자 중심의 피해 지원 체계에서 벗어나 ‘사람·인권·피해자 중심의 지원체계’를 구축한다는 목표로 다양한 세부과제<sup>5)</sup>를 열거하고 있는데(중앙안전관리위원회,

리나라에 방역 정책과 관련 기술 등을 요청했고, 지난 3월 아랍에미리트(UAE)에 5만 1000명분의 코로나19 진단키트 수출을 비롯해 미국, 이탈리아, 브라질, 사우디아라비아, 이집트, 인도네시아 등 110여개 국가에 수출 중이다(정부24, 2020.6.26.)

- 5) 피해자 중심의 재난 및 위기관리체계로의 전환을 위한 세부과제의 예로서, 1) 생존자·유가족 등 피해자 보호조치, 2) 인도적 시신수습인계, 3) 신속하고 적절한 2차 피해 없는 배보상, 4) 아동·청소년·장애인·외국인 등에 대한 특별한 배려조치 마련 등을 세부과제로 제시하고 있다. 또한, 원활한 피해지원을 위해 부처 간의 협업체계를 구축하고 교육 및 훈련을 추진하며 피해자에게 정확한 정보를 전달하고, 일원화된 소통창구를 마련하며, 피해자 보호를 위한 현장 상황관리에 목표로 두고, 무엇보다 피해자들의 의사결정과정 참여 및 의견개진 보장 방안 마련 등을 고려하고 있다(중앙안전관리위원회, 2019:90-91).

2019:90-91), 뉴노멀 코로나 초위험사회에 부합되는 위기관리 거버넌스 구축의 틀은 마련되어 있다고 조심스럽게 평가할 수 있을 것이다. 피해자 중심의 위기관리 거버넌스의 구축은 재난 피해자나 그들의 재난피해를 사전에 예방·대비하거나 신속하게 대응하고 수습·복구하는데 필요한 종합적인 지원 활동 방식·제도나 체계를 마련하는 것을 의미한다. 재난 현장 및 위기 상황과 유형에 맞게 적절한 재난 및 위기관리 서비스의 양과 질적 수준을 확증하여, 공공부문과 민간부문이 함께 공유된 책임성을 토대로 신속하고 기민하게 제공하도록 하여야 한다. 피해자의 특성과 상황에 맞게 유형화하고 분류하여 적절한 보호조치를 취하고 신속한 구호활동을 전개하는 것이다. 이러한 과제가 효과적으로 달성되기 위해서는 법(령)에 피해지원의 대상 및 인도적 지원내용, 국가의 책무 등에 대한 구체적인 근거에 기반하여야 한다. 피해지원에 투입되는 인력의 전문 역량 또한 강화되어야 하고, 그들의 교육체계 또한 중요한 과제이다. 법령에 피해지원의 대상과 내용이 명시되어 있더라도 실제적으로 피해지원서비스의 체계가 효율적이고 체계적으로 정비되어 있어야 함과 동시에 피해지원 인력의 인권과 권리를 제대로 보호할 수 있는 체계 또한 갖추고 있어야 한다. 이를 위하여 그들의 피해에 대한 정당한 배·보상체제도 함께 갖추고 있어야 할 것이다. 이와 같이, 피해자 중심의 위기관리 거버넌스의 세부적인 구성요소로 다섯 가지 측면 - ① 재난피해지원 법령, ② 재난피해 지원인력 교육체계, ③ 재난피해 지원서비스체계, ④ 직·간접 피해자 배·보상체계, ⑤ 피해자 인권 및 권리 보호체계- 에서 논의를 전개하고자 한다. 세부적인 구성요소간의 논리적 연계성은 피해지원 대상 범위의 명확성(①), 피해지원 인력의 전문성(②), 피해지원 서비스의 효율성(③)과 종합성(④,⑤) 등으로 정리될 수 있다. 다시 말하면, 피해지원 대상 범위를 구체적이고 명확하게 하고, 그들의 전문역량을 강화하고, 그들이 피해를 입었거나 그 위험에 처해 있을 경우에는 충분하고도 완전하게 피해를 예방하거나 치료해 줄 수 있는 체계를 갖추도록 하는 것이다.

## 2. 재난 피해지원 법령

재난 피해지원 대상의 범위를 명확하게 하는 것이 재난 피해지원을 받을 권리를 법적으로 보호할 수 있다. 무엇보다도 재난의 영향이나 위협에 노출되어 있는 사람을 재난 피해지원 대상으로 고려하는 것이 필요하며, 특히 재난피해 지원의 사각지대가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 국내에서 재난피해자는 개별법에 따라 상이하게 분류하고 있으며, 재난기본법 차원에서 재난피해자에 대한 정확한 정의가 없

어 법에 근거한 피해지원의 사각지대가 발생할 우려가 있다. 구체적으로 살펴보면, ‘이재민’, ‘일시대피자’, ‘감염병환자’, ‘희생자’, ‘피해자’ 등 일관되고 통일된 용어를 사용하고 있지 않아, 재난 피해지원의 종합성, 일관성을 유지하기 어렵다. 재난피해 지원 대상의 범위에서, 우리나라는 「재난 및 안전관리 기본법」 제65조 치료 및 보상’에서 긴급구조활동에 참여한 자원봉사자 또는 구조요원에게만 치료 및 보상 대상으로 한정하고 있다. 반면, 미국과 영국의 경우 구조 및 수습활동에 참여한 민간인, 소방공무원 까지 재난 피해지원 대상으로 하고 있다. 미국의 「9.11 피해자보상법」 시행 초기에는 유가족, 직접적인 부상자·피해자만 지원하다가, 이후 재난현장 구조·구급 활동에 참여한 사람들이 2차 후유증이 발생하자 「자드로가법」을 제정하고 이들에 대한 의료지원과 배·보상을 확대하였다. 영국의 경우에는 재난 현장에서 대응 및 복구 업무를 수행하는 모든 현장종사자가 겪는 극심한 피로감과 부담감을 경감하기 위한 조치를 취하고 있다.

코로나-19 팬데믹 상황에서 위기관리 대응체제와 거버넌스 구조를 보면, 국무총리를 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부를 가동하여 범정부적으로 방역에 대처하고 있는데, 감염병 대응의 특수성과 전문성을 고려하여 질병관리청이 국가방역의 컨트롤타워인 ‘중앙방역대책본부장’ 임무를 수행하고 있으며, 중앙재난안전대책본부 1차장 겸 중앙사고수습본부장(보건복지부 장관)은 중앙방역대책본부(본부장: 질병관리청본부장)의 방역업무를 지원하고 있다. 또한 중앙재난안전대책본부 2차장은 범정부대책지원본부장인 행정안전부 장관이 맡아 중앙 및 지방자치단체 간 협조 등 필요한 사항을 지원한다. 각 지방자치단체에서도 단체장을 중심으로 ‘지역재난안전대책본부’를 구성하여 감염병 전담병원과 병상을 확보하고, 수용범위를 넘어 서면 중앙에서 병상, 인력, 물자 등의 자원을 지원하도록 대응하고 있다. 요약하자면, 감염병 대응의 특수성과 전문성을 고려하여 방역 컨트롤타워를 중앙사고수습본부장인 보건복지부 장관이 아닌 중앙방역대책본부장(질병관리청)이 방역현장을 지휘하는 거버넌스 체제인 것이다. 보건복지부 장관은 질병관리청의 방역업무를 지원하는 위기관리 대응체제와 거버넌스 체제를 유지하고 있는데 일원화된 재난현장 대응체제의 구축에 어떠한 영향을 미치고 있는지 생각해 볼 일이다.

복지부에는 보건·의료분야를 담당하는 2차관이 신설되었고, 질병관리청은 예산·인사조직을 독자적으로 운영할 수 있고, 감염병과 관련한 정책 및 집행 기능도 실질적 권한을 갖고 수행하게 된다. 이를 통해 감염병 정책 결정의 전문성과 독립성이 향상되고, 신속한 의사결정체계를 갖추게 되어 정부의 감염병 대응 역량이 보다 강화될 것으로 기대된다. 아울러, 현재 보건복지부의 위임을 받아 질병관리와 건강

증진 관련 각종 조사연구사업 등도 질병관리청의 고유 권한으로 추진하게 된다. 또한 지역사회의 방역 능력 강화를 위하여 질병관리청 소속으로 권역별 질병대응센터(수도권, 충청권, 호남권, 경북권, 경남권 등 5개 권역 및 1개 출장소(제주))를 신설한다. 동 센터에서는 지역 현장에 대한 역학조사와 지역 단위의 상시적인 질병 조사분석 등을 수행하면서 지역 사회의 방역 기능을 지원한다(대한민국 정책브리핑, 2020.9.8.).

한편, 질병관리청의 승격과 지역단위 방역 능력강화를 위한 권역별 질병대응센터 설치 등의 조치가 뉴노멀 코로나 재난 및 위기대응체계 개선에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대되고 있지만, 여전히 방역 일선 현장의 방역업무 기능 또한 조정이 시급하다. 무엇보다 보건소 본연의 상시 방역기능이 회복되고 중앙정부와 지자체 간 유기적인 협조가 이뤄져야 한다. 코로나-19 팬데믹 일선 현장에서 전국 시군구의 250여 곳의 보건소와 선별진료소의 기능과 역할을 질병관리청과 유기적 협조체계를 갖추도록 새롭게 정립할 필요가 있다. 또한 보건위생과 방역, 의정, 약정에 관장하는 보건부와 고령화 사회 대비 국민 건강권을 보장하는 복지부를 구분하여 분야별 전문성을 갖춘 부처로 독립시키는 방안도 검토되어야 할 것이다. 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스는 현장에서의 신속한 의사결정과 방역서비스에 대한 민첩성이 절대적으로 요구되고 있는 상황에서 일선 방역 현장 조직의 유기적 연계와 일원화된 재난대응체계의 확립은 무엇보다도 중요하다. 이러한 측면에서 일선 보건소와 선별진료소에 대한 개편이 검토되어야 할 것이다.

### 3. 재난지원인력 교육체계

재난을 사전에 예방하거나 대응·복구하는데 재난관리 종사자와 민간 자원봉사자의 역할은 상이하고, 역할에 부합하는 사전교육을 통하여 재난대응 역량과 전문성을 제고할 수 있다. 우리나라 재난지원인력 교육기관은 크게 세 기관(국가민방위재난안전교육원, 대한적십자사, 전국재해구호협회)으로, 각 기관별 공공 및 민간부문 지원인력 교육프로그램을 자체적으로 마련하고 있다.

국가민방위재난안전교육원은 재난안전기본과정, 재난안전전문과정, 재난안전특

6) 지자체 소관의 보건소와 보건복지부 및 질병관리청과의 협력체계는 보건소의 지휘 감독권을 보건부로 이관시킴으로써 공공의료 인력 확보는 물론 현행 공공보건 의료체계의 개편에 대한 목소리가 현장에서 많이 지적되고 있다 (예, 서울시 의사회 성명서, 2020년 8월4일)의사신문, 2020.8.4.)

화과정 등의 교육내용으로 주로 공공부문 재난안전 종사자 및 지원인력을 대상으로 교육프로그램을 운영하고 있으며, 대한적십자사와 전국재해구호협회는 주로 민간인을 대상으로 재난구호교육 및 전문가 양성과정을 제공하고 있는데, 두 기관의 주요 교육과정이 유사하다보니 교육과정에 지원하는 사람으로서는 교육 수료기관을 선택하는 것에 어려움을 겪을 수 있다. 대한적십자사의 경우 대한적십자사 구호교육과 심리사회적지지 교육을 실시하고, 구호협회는 재해구호 기본과정과 재해구호 전문가 과정을 자체적으로 개발하고 운영하고 있어, 유사한 교육 내용을 수료하더라도 교육기관에 따라 수업의 범위, 방식 등이 다르므로 수료자의 이해도가 상이할 수 있다.

한편, 미국의 재난관리교육원(EMI)은 공공 및 민간부문 대상 재난관리 교육프로그램의 설계 및 개발을 일괄적으로 담당하고 있으며, 영국 또한 비상계획혁신원(EPC)에서 내각부 산하 국가비상사무국의 위기관리 교육을 수행하는 유일한 위탁기관으로서, 비상계획혁신원의 정규 및 신설 교육과정 결정은 내각부가 일괄적으로 관리한다. 이로써 국가의 재난 지원인력 교육에 있어 통일된 방향성을 수립하고, 비슷한 내용의 교육프로그램이 중복 편성되는 문제를 미연에 방지할 수 있으며, 공공 및 민간부문 지원인력을 효과적으로 교육하기 위한 내용을 체계적으로 연구·개발함으로써 다양한 분야의 재난 지원인력이 피해자에게 실질적인 도움을 제공할 수 있도록 돕고 있다. 우리나라에서도 재난 지원인력 교육프로그램을 통합적으로 개발·제공하는 총괄 기구를 운영함으로써 국가적 차원에서 재난 지원인력을 효과적으로 양성하고 활용하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

뉴노멀 코로나 초위험사회에 대응하기 위한 재난지원인력의 양성을 위한 프로그램 개발과 관리를 일원화하여 재난피해지원 전문인력 교육프로그램 개발을 총괄하는 (가칭) ‘통합교육센터’를 현재의 국가민방위재난안전교육원의 기능을 확대 개편하여 국내 재난지원인력 교육 범위와 방향성을 ‘일괄적’으로 관리할 수 있도록 한다. 이를 위하여 현 재난안전법에서 국가민방위재난안전교육원의 기능과 역할을 재조정할 필요가 있다.

통합교육센터에서 공공 및 민간부문 지원인력의 역할을 명확히 구분하고 그에 부합하는 교육프로그램을 체계적으로 개발하여 교육 운영방안을 각 교육기관에 배포한다. 또한, 통합교육센터와 각 교육기관 간 운영 점검 및 교육프로그램 평가를 통해 교육프로그램 ‘개발’과 ‘운영’ 사이의 상호 보완 체계를 구축한다. 통합교육센터가 재난교육프로그램을 개발함에 있어서 검토해야 하는 사항은, 재난 현장에서 피해자와 대면하는 지원인력에 대한 교육내용을 보강하는 것이다. 통합교육센터에

서 공공 및 민간부문 재난교육프로그램을 일괄적으로 개발하고 각 교육기관에 배포함으로써, 각 기관마다 유사한 내용의 교육프로그램이 중복 편성되었던 문제를 해소할 수 있다. 교육프로그램의 '개발 주체'와 '운영 주체'가 명확하게 구분되기 때문에, 통합교육센터와 각 교육기관 간의 상호 점검을 통해 실제 상황에 적용될 수 있는 교육프로그램의 개발로 발전해 나갈 것을 기대할 수 있으며, 나아가 한 센터에서 교육프로그램의 연구·개발을 총괄함으로써 재난 지원인력 교육에 대한 통일된 방향성을 정비하고 더욱 체계적인 교육프로그램 운영 방안이 도출될 것이다. 이는 국가적 차원에서 재난 지원인력을 효과적으로 양성하고 활용할 수 있는 기반을 더욱 견고히 할 것이다.

뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 구축을 위하여 공공부문과 민간부문의 공유된 윤리적 책임성의 공공가치를 실질적으로 구현할 수 있는 제도적 방안이다. 공공부문(국가민방위재난안전교육원)과 민간부문(대한적십자사와 전국재해구호협회) 재난안전 교육기관이 피해자 중심의 위기관리 거버넌스체계로의 전환이라는 공동의 목표를 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 우리나라 재난피해 지원인력에 대한 교육프로그램의 설계와 운영 등 재난지원인력의 역량과 전문성을 제고하는데 기여할 것이다.

#### 4. 재난피해 지원서비스체계

피해자 중심의 위기관리 거버넌스에서 재난피해 지원서비스는 국가의 시혜적 성격으로 인식하지 않고, 재난으로부터 피해자가 재난 발생 이전으로 완전히 회복하는 과정으로 인식하고 종합적이고 실질적으로 도움이 되는 지원서비스를 신속하고 완전하게 제공하는 것을 의미한다. 재난피해 지원서비스의 종류와 유형은 크게 신체적 피해, 정신적(심리적) 피해, 경제적 피해, 사회적관계 피해 등으로 볼 수 있다. 일반적으로 기존에는 신체적 피해와 물질적·경제적 피해에 주목하여 피해 지원서비스가 발전되어 왔다면, 뉴노멀 코로나 초위험사회에서 예상되는 재난이나 위기상황은 신체적·경제적 피해는 물론 정신적(심리적) 피해와 사회적관계 피해가 더욱 확산될 것으로 예상됨으로 이에 대한 대책이 강구되어야 할 것이다. 특히, 재난 피해자에 대한 심리지원과 의료지원의 경우 피해지원 기간이 충분한 회복이 가능한 시간까지 서비스가 제공되어야 한다.

국내 재난 피해자에 대한 지원은 「재해구호법」과 「재해구호법 시행령」에 의거하여, 피해자의 피해 정도 및 생활 정도 등을 고려해 6개월 이내의 구호기간이 보장된다. 또한, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에 따라

국가트라우마센터의 지원은 최대 12개월까지 보장된다. 재난 피해의 경우 단기적으로 피해가 해소되는 경우도 있지만, 피해가 장기화 될 우려도 있다. 특히 외상 후 스트레스 장애(PTSD)가 진행될 시 저절로 회복될 가능성은 적고, 장기화되면 우울 증 등 다른 정신장애까지 동반할 수 있다. 따라서 심리지원은 한시적으로 종결될 것이 아니라, 지원기간의 제약을 두지 않는 등 피해자가 진정한 회복을 이룰 때까지 충분한 의료 지원이 보장되어야 한다. 또한 우리나라 재난 지원 서비스를 신청하는 방법은 개별 서비스에 따라 신청부서와 방법이 상이하고, 심지어 국내 재난 피해자는 이러한 지원서비스의 유형을 직접 책자를 읽고 파악해야 한다는 어려움을 겪는다.

반면, 미국 심리 지원의 중심이 되는 위기상담 프로그램은 초기 1개월간 심리 응급지원과 심리 회복지원을 실시하고, 이후 9개월 간 장기적인 위기상담 및 지역사회 연결망 구축 지원 등을 제공한다. 자드로그법에 의해 보장되는 피해자 심리 및 의료지원은 2092년까지 지원이 보장된다. 일본 마음의 케어 센터에서 제공되는 심리 지원은 별도의 지원 기간 제한을 두고 있지 않다. 또한 미국의 경우 국내보다 더 많은 72가지의 재난피해 지원서비스를 마련하고 있지만, 각 지원서비스의 소관 부처에 별도로 지원 신청할 필요 없이 모든 유형의 지원서비스 신청을 'DisasterAssistance.gov' 웹사이트를 통해 일괄적으로 지원 신청을 완료할 수 있다. 또한, 해당 웹사이트는 간단한 설문 양식을 제출하면 피해자가 지원받을 수 있는 서비스의 유형 목록을 반환해주는 서비스도 구축하고 있다. 즉, 지원서비스의 검색부터 신청까지 One-stop으로 완료할 수 있는 피해자 친화적인 플랫폼이라고 할 수 있다. 이에 지원서비스에 '신청하는 사람'의 입장에서 재난 피해지원 프로세스를 개선함으로써 국내 재난피해자가 자신이 마땅히 받아야 할 지원서비스 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 배려하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

재난 피해자는 피해의 형태뿐만 아니라 연령, 생활환경 등 다양한 요소들로 인하여 피해지원에 대한 습득할 수 있는 정보의 양과 질이 크게 다르다는 한계점이 있다. 현(現) 국내 재난 피해지원은 정책별로 신청방법이 상이하여 재난 피해자가 정책 제공 여부를 파악하고 신청하기까지 상당한 경제적, 심리적 소모가 발생한다. 실질적이고 효과적인 지원서비스가 이루어지기 위해서는 지원프로그램에 대한 접근이 쉽도록 프로세스 및 체계의 개선이 필요하다. 이러한 과정을 통한 재난피해자 중심의 위기관리 거버넌스의 구축은 피해자의 입장에서 재난 발생이전의 상태로 신속하고 완전한 회복을 위한 지원서비스를 국가가 보장하고 입증하는 것이 바로 인본적 보장성을 충족하는 것이며, 신속하고 빠르게 재난피해자에게 어떠한 지원서

비스가 제공될 수 있는지 디지털 혁신기술을 활용하여 제공한다는 의미에서 민첩성의 공공가치를 구현하는 것이다.

### 5. 직·간접 피해자 배·보상체계

재난으로 인해 신체적·정신적·경제적으로 피해를 본 사람들에게 배상 및 보상이 합리적으로 진행되기 위해서는 재난피해자가 배·보상 신청을 할 수 있도록 안내와 지원체계를 갖추고 있어야 한다. 재난 피해자는 재난 발생 원인이나 진상 규명 등을 통한 책임자 확인 및 처벌 절차 진행 등에 상대적으로 취약하기 때문에 상세한 신청 안내와 지원서비스가 적시에 제공되어야 한다. 우리나라 세월호 및 가습기살균제 배·보상 과정을 보면, 배상금 및 위로지원금 등의 금액은 심의위원회의 내부 기준에 의해 결정되는데, 피해자가 심의과정 또는 심의기준에 대한 구체적인 정보에 접근하기 어렵다보니 배·보상 심사결과가 합리적인 것인지 판단할 수 있는 근거를 찾기 어렵다. 반면, 미국의 경우(911테러) 배·보상 신청 당시 피해자들이 참고할 수 있는 자료를 제공하였다는 점이다. 구체적으로 피해자 특성 집단별 실제 배·보상금액 정보를 제공함으로써, 피해자가 본인의 상황과 참고자료를 비교하여 자신이 받을 수 있는 보상액을 개략적으로 추정하는 것이 가능하였다.(<표 2>참조)

〈표 2〉 한국과 미국의 배·보상제도 및 절차 비교

국가	국내 (세월호참사, 가습기살균제사건)		미국 (911 테러)	
근거	세월호피해지원법	가습기살균제피해구제법	911 피해자보상법	자드로가법
위원회 구성	4·16 세월호 배상 및 보상 심의위원회	가습기살균제 피해구제위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배·보상 과학기술 자문위원회(STAC)</li> <li>• 대응자 위원회(Responders Committee)</li> <li>• 생존자 위원회(Survivors Committee)</li> </ul>	
신청방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (세월호) 증빙서류 첨부 위원회 서면 신청</li> <li>• (가습기) 한국환경산업기술원 방문 및 우편접수, 또는 온라인신청</li> <li>• 증빙서류는 대통령령으로 지정하며, 해당 서류는 피해자가 직접 구비해야 함</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 홈페이지를 통한 간편 신청</li> <li>• WTC Program 연계하여 부상 정도 확인</li> <li>• 피해자들의 자료확보 및 제출의 복잡성 문제 해결</li> <li>• 신청 시 참고자료를 통해 개략적 보상액추정</li> </ul>	
배·보상 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회 심의·의결 배상금·위로지원금 지급</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보상에 관한 일반적 기준은 법률로 명시</li> <li>• 경제적 손실과 비경제적 손실을 고려함</li> <li>• 대체적 분쟁 해결(ADR) 방식을 통한 '조정과 중재'로 최종 보상금액 산정</li> </ul>	
결정통지 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (세월호) 결정 30일 이내 결정서 신청인송달</li> <li>• (가습기) 구제급여 지급여부 통보 및 지급</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피해자가 조정 및 중재 과정에 참여</li> </ul>	

우선, 미국은 「9·11 피해자보상법」과 「자드로가법」을 통해 피해자의 입장을 충분히 고려한 신속하고 구체적인 보상이 가능도록 하였다. 경제적 손실과 비경제적 손실을 고려하여 다양한 가정 하에 보상기준을 자체적으로 마련했으며, 구체적인 피해자 특성 집단별 배·보상 금액 정보제공을 통해 신청인들이 참고할 수 있는 자료를 제공하였다. 또한, 대체적 분쟁해결(ADR)을 배·보상 체계에 도입함으로써 특별 심사관(Special Master)의 조정과 중재를 통해 피해자별 개별적인 상황과 입장을 고려한 배·보상이 이루어질 수 있는 기반을 마련했다.

재난피해자가 자신의 피해에 대해 배·보상을 받는 것은 마땅한 권리로 보장받아야 하며, 피해자들의 개별적인 상황과 현실성을 고려하기 위해 배·보상 과정에서 피해자의 의견이 반영될 수 있는 창구가 적극적으로 마련되어야 할 것이다. 이에 국가적 차원의 배·보상에 있어 대체적 분쟁해결방법(ADR)<sup>7)</sup>을 활용한 미국의 선진 사례를 국내 실정에 맞게 도입할 수 있는 방안을 검토함과 동시에 배·보상 기준에 대해 심의위원회와 피해자 모두 공통된 기준을 공유하도록 함으로써 피해자의 알 권리를 보장할 필요가 있다. 다음은 미국의 사례에서의 경제적 요소와 비경제적 요소에서 고려될 수 있는 세부내용을 예시적으로 볼 수 있다.

■ 경제적 측면 고려요소

유형	세부내용
소득 및 급여 손실	연령, 손실의 시작시기 / 세후소득 / 근로 수명 / 물가상승률 / 실업 위험 / 개인적인 소비율 / 연간 총 소득 / 현재 가치(Present Value)
사후 정산 의료비	의료비 청구 시기 / 청구 범위
대체 서비스 손실	일반적인 가게 관련 작업(청소, 요리, 보육, 가정 등)을 정기적으로 수행한 사람이 재난으로 인해 해당 작업을 수행할 수 없는 경우, 해당 작업의 가치를 환산 산정

7) 대체적분쟁해결방법(ADR)은 법원의 판결에 의해서가 아니라 직접 관계자인 3개의 집단이 중재·협상·조정을 통해서 의사결정을 하는 제도이다. 배·보상 검토기준을 미리 공유함으로써 조정적 의사결정에 참여하는 구성원 모두 사안의 개별성과 특수성을 고려하여 어떤 검토기준이 적합한지 논의한다. 심사 과정에 있어서 다양한 집단의 조정 및 중재를 통해 최대한의 시민의 입장을 고려하며 추가적인 소송을 비용 및 시간을 줄일 수 있는 장점이 있다.

### ■ 비경제적 측면 고려요소

유형	세부내용
비경제적 사망손실	희생자의 사망으로 인해 피해자와 피해자의 배우자, 피부양자가 입은 비경제적 손실 추정 보상액
비경제적 상해손실	일상생활 활동 유지에 영향을 미치는 상해로 인한 비경제적 손실 추정 보상액

## 6. 피해자 인권 및 권리 보호체계

피해자 중심의 위기관리 거버넌스에서 재난피해자의 인권과 권리가 어느 정도 보호되고 있는지 검토되어야 한다. 재난 피해자가 인권과 권리 보호의 주체로서 얼마나 적극적이고 능동적으로 참여하였는지, 그러한 참여가 제도적으로, 그리고 실제적으로 보장되고 있는지가 핵심 내용이다. 재난 피해자는 단순히 정보를 제공받는 것에 그치지 않고 의사결정의 주체로 참여할 수 있는 권리가 있다.

재난 피해자가 재난 원인조사과정에 참여를 보장하고 피해자의 입장을 결과보고서에 반영될 수 있도록 한 사례는 각국의 진상조사위원회(일본 후쿠시마 원전, 미국 911, 영국 힐스보로 독립패널 위원회 등)에서 확인할 수 있다. 특히, 미국의 9.11 국가위원회는 유가족과 위원회가 수시로 연락할 수 있도록 조치하기 위해 담당 행정관을 유가족에게 파견했다. 영국의 힐스보로 독립패널은 위원회 활동 개시부터 종료까지 “가족 우선” 원칙을 견지하며, 자료 및 조사보고서의 내용도 유가족에게 우선적으로 공개하는 등 위원회의 활동에 대해 유가족에게 적극적으로 정보를 제공하고 그들의 입장을 청취하였다. 일본의 ‘후쿠시마 원자력발전소사고 조사위원회’는 원자력 발전소 사고의 피해지역인 후쿠시마 오오쿠마의 상공회 회장을 역임한 지역 주민을 ‘피해자 대표’ 자격으로서 위원으로 위촉하여 피해자들의 조사과정 참여를 보장하고 이들의 입장이 결과 보고서에 반영될 수 있도록 하였다.

우리나라의 경우, 『사회적참사진상규명법』 제6조에 의하면<sup>8)</sup>, 위원회의 구성에 피해자가 정식으로 참여할 수 있도록 근거조항을 마련되어 있지 않다. 피해자는 자문위원 자격으로 참여하고 있어 실질적인 의사결정 과정이나 결과보고서에의 반영

8) 사회적참사진상규명법 제6조(위원회 구성)에 의하면, 위원회는 상임위원 5명을 포함한 9명의 위원으로 구성한다. 위원은 국회가 추천하는 9명(국회의장이 추천하는 1명, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천하는 4명, 그 외 교섭단체가 추천하는 4명으로 구성하되, 이 중 상임위원은 국회의장이 추천하는 1명, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천하는 2명, 그 외 교섭단체가 추천하는 2명으로 한다)을 대통령이 임명한다. 재난 피해자는 현재 적절한 위원회 위원으로 참여하고 있지 않다.

이 상대적으로 제약이 있는 것이 사실이다. 현재 사회적참사 특조위는 상임위원 4인과 비상임위원 3인으로 구성되어 있고, 산하의 다양한 자문기구 중 위원장의 추천을 받은 피해자들로 구성된 자문기구는 운영 중에 있다. 향후 위원회 활동에 피해자가 적극적으로 참여할 수 있도록 피해자를 ‘대표’할 수 있는 소수의 적격자를 ‘자문위원’에서 ‘위원’으로 격상시키도록 노력해야 할 것이다.

한편, 기후변화의 영향과 재난 범위의 확대<sup>9)</sup> 등으로 재난 피해지원 제도에 대한 국민적 관심 증가와 그에 따른 재정지출 가능성이 증가하고 있어(국회예산정책처, 2019), 재난관리 재정체계와 재난 피해지원 재정의 효율성과 안정성 제고 등을 검토할 필요가 있다. 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이, 현재의 재난피해 지원방식은 재난유형, 지원방식에 따라 직접지원, 간접지원, 그리고 재난정책보험으로 구분된다.

<표 3> 재난유형에 따른 피해지원 방식과 재원

구분	자연재난	사회재난	재원
직접지원	재난지원금	생활안정지원	국비·지방비
	이재민 구호	이재민 구호	
	의연금(적립방식)	기부금	
간접지원	연금보험료 납부유예, 복구자금 용자 및 공과금 감면 등		민간(국민성금)
재난정책보험	풍수해보험 등	-	국비·지방비 보조

자료: 국회예산정책처(2019:15)

재난피해 지원 재정은 행정안전부를 중심으로 한 중앙정부와 광역 시도와 시군구 등 지방정부는 재난피해 지원 사업 등 재난관리 관련 각종 사업에 재정을 투입하고 있다. 중앙정부의 재난관리 재정의 구성은 일반회계에서 행정안전부, 소방청 등 재난관리 관련 세부사업을 수행하고 있고, 특별회계에서는 국가균형발전특별회계, 교통시설특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 환경개선특별회계, 그리고 기금에서는 응급응료기금, 방사성폐기물 관리기금, 국민건강증진기금, 수산발전기금, 방송통신발전기금 등으로 편성되어 있다. 지방정부의 재정관리 구성은 일반회계에서 자체사업과 지방교부세(행정안전부 → 지방자치단체)의 재난안전관리특별교부세와

9) 재난 및 안전관리기본법에서 자연재난과 사회재난의 범위가 새로운 사회적 이슈 등에 따라 가축전염병(11.3.29), 화산활동과 항공사고 및 해상사고 (14.12.30), 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌(16.1.7), 폭염·한파 (18.9.18), 미세먼지(19.3.26) 등이 재난의 범위가 확대되고 있다.

소방안전교부세가 있고, 교육재정교부금에서는 보통교부금과 특별교부금으로 구성되어 있는데 특별교부금의 10%를 재난안전관리재정으로 배정하고 있으며, 기금으로는 재난관리기금과 재해구호기금으로 편성되어 있다.

재난지원금은 자연재난으로 인하여 주택 및 농작물 등 사유시설 피해를 입은 주민의 신속한 생계안정 도모를 목적으로 지급하는데, 국가와 지자체가 100%부담하며 국비로 70%, 지방비로 30%를 지원하고 있다. 실제로 2008~2017년 사이의 재난지원금 총 479,978백만원 중 국비 323,369백만원(67.3%)와 지방비 156,609백만원(32.7%)이 지급되었으며, 풍수해보험은 보험료 일부를 정부가 지원하며 풍수해 및 지진 등으로 인한 재산피해를 실질적으로 보상받을 수 있도록 행정안전부가 관장하고 민간보험사가 운영하는 정책보험이다(국회예산정책처, 2019). 풍수해보험료를 지원하는 재원은 일반회계에서 편성 집행되며, 2019년도 행정안전부 예산기준 풍수해보험료 지원액은 183억 7,500만원이며, 최근 5년간(2014~2018년) 연평균 증가율은 11.2%이며, 2014년 154.2억원에서 2018년 235.5억원으로 증가하였다(국회예산정책처, 2019).

국가 재난관리 재정이 중앙정부, 지방정부, 일반회계, 특별회계, 기금 등으로 다양화되어 있어 전체 재난관리 재정을 파악하기는 쉽지 않으나, 2018회계연도 결산 총괄분석 보고서를 참조하여 살펴보면 2018년도 재난안전 사업 수는 497개이고 14조 2,760억원이 집행되었으며, 가장 많은 재난안전 사업집행 부처는 국토교통부 50개 사업의 3조6605억원, 농림축산식품부 24개 사업 2조6724억원, 행정안전부 59개 사업 2조1078억원, 해양수산부 66개 사업 1조5857억원의 순으로 파악되었다.

최근 대규모 재난(예, 2016년 경주지진, 2017년과 2018년 포함지진, 2019년 강원산불, 2020년 코로나-19 등) 피해가 발생하면서 재난피해 지원에 대한 확대지원 요구와 관련 재원확보가 초미의 관심사가 되었다. 특히, 코로나-19의 글로벌 대유행에 따라 국내외 경제는 전례 없는 피해와 불확실성에 직면해 있는데, 경제활동과 소비심리가 크게 위축되고 민생·경제 전반의 어려움이 확대되어, 소상공인·자영업자·국민의 버팀목이 절실한 상황입니다. 또한 현재와 같이 광범위한 계층에 피해가 발생한 상황에서, 주로 사회적 취약계층을 대상으로 한 기존 복지제도로는 피해지원의 사각지대가 발생하게 되었다. 이러한 상황에서 정부는 긴급재난지원금을 코로나19라는 유례없는 위기에 대응하여 국민 생활의 안정과 위축된 경제 회복을 위해 “국민 안전망”으로 제공하고 있다. 지원범위는 전 국민 대상 2,171만 가구에 1인가구 40만원에서 4인 이상 가구 100만원을 일괄적으로 지급하였다. 2020년 5월 31일 기준 5조6763억원이 지출되었다(행정안전부, 2020). 이와 같이, 재난피해 지원의

확대 경향과 현재 예정된 2차 추경 “긴급재난지원금” 규모가 상당할 것으로 예상되는 등 재난지원 재정의 안정적 확보가 국가적 당면 과제가 되었다.

그렇다면 재난 피해 지원을 위한 자원 규모는 어느 정도이고, 어떻게 그 재원을 확보할 수 있을 것인가? 이러한 질문에 대한 답은 아쉽게도 체계적인 연구 결과가 발표되어 있지 않다. 그것 또한 매우 제한적으로 자연재난에 대한 피해액을 추산한 정도에 머무는 초보적 수준의 연구에 머무르고 있다는 사실에 재난 피해지원 확대에 따른 재정 소요 압박은 어렵지 않게 예상할 수 있으며, 그 해결책은 무엇보다도 현재 예상되는 재난 피해 규모를 예측하는 분석 모형과 분석 모형에 대한 검증을 거쳐 우리나라에서 발생 가능한 재난 피해액의 규모와 주요한 피해 영향 요인을 제시하여야 할 것이다. 동시에 이러한 재난 피해액을 바탕으로 국가(중앙정부와 지방정부)가 부담하여야 할 피해액(자연재난과 사회재난 구분)을 추정하여 재난지원금 확보 규모와 재난정책 보험 부담 규모를 중장기적으로 추산하여 관련 정책과 제도를 정비해야 할 것이다. 최근 논의가 시작되고 있는 주민안전보험제도의 도입을 적극적으로 검토하여, 전 국민을 대상으로 안전보험제도를 구체화하는 작업도 병행할 필요가 있다. 2018년 12월 현재, 주민안전보험을 시행하고 있는 64개 기초자치단체로 추정되고 있는데(국회예산정책처, 2019), 전 국민을 대상으로 하는 안전보험 제도(가칭)를 제도화하기 위한 사회적 논의를 시작할 때라고 본다.

## IV. 결론

뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 구축에 앞서 새롭게 변화하는 행정환경의 변화에 대응하는 국가와 정부의 기능과 역할을 공공가치 측면에서 인본적 보장성, 민첩성, 그리고 공유된 윤리적 책임성을 강조하였다. 이러한 핵심 공공가치의 고려는 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스를 기존의 공급자 중심의 위기관리 거버넌스에서 피해자 중심의 위기관리 거버넌스체계로의 전환을 의미한다. 피해자 중심의 위기관리 거버넌스의 주요 구성요소 측면에서 - 1)재난피해지원 법령, 2)재난피해 지원인력 교육체계, 3)재난피해 지원서비스체계, 4)직·간접 피해자 배·보상체계, 5)피해자 인권 및 권리 보호체계, 그리고 부가적으로 재정적 측면에서 - 살펴보고, 요소 간 논리적 연계성은 피해지원 대상 범위의 명확성, 피해지원 인력의 전문성, 피해지원 서비스의 효율성과 종합성을 강조하였다.

우선, 뉴노멀 코로나 위기관리 구축은 공급자 중심이 아닌 (재난) 피해자 중심의

위기관리 거버넌스로의 전환을 의미한다. 첫째, 재난피해지원 법령 및 재난대응체계 측면에서 재난피해자를 재난지원인력까지 확대하여 고려하는 것은 궁극적으로 재난으로 인한 직접적·간접적 피해자들 - 예를 들면, 코로나-19 상황에서 감염병 환자는 물론 방역담당 의사나 간호인력을 포함한 지원 인력 등 -까지 광의적으로 재난피해자 대상을 확대하고 그들의 피해를 완전하게 회복할 수 있도록 신속하고 기민하게 지원서비스를 제공하는 것이 바로 뉴노멀 코로나 초위험사회에서 요구되는 인본적 보장성과 민첩성, 그리고 공공은 물론 민간부문의 재난피해 회복을 위한 공유된 윤리적 책임성에 충실한 것이다. 질병관리청과 보건복지부 2차관제 도입과 더불어, 재난현장 대응체계의 개선을 위하여 지역단위의 일선 보건소와 선별진료소에 대한 개편을 검토한 것은 재난 현장에서의 신속한 의사결정과 방역서비스에 대한 민첩성이 요구되고 있는 상황에서 일선 방역 현장 조직의 유기적 연계와 일원화된 재난대응체계의 확립은 무엇보다도 중요하기 때문이다.

둘째, 재난지원인력 교육체계 측면에서 “재난안전 통합교육센터”의 설립을 제안한 것은 공공부문(국가민방위재난안전교육원)과 민간부문(대한적십자사와 전국재해구호협회) 교육기관이 피해자 중심의 위기관리 거버넌스체계로의 전환이라는 공동의 목표를 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 우리나라 재난피해 지원인력에 대한 교육 프로그램의 설계와 운영을 일원화하여 공유된 윤리적 책임성을 공공과 민간부문 지원인력에게 내재화하는 제도적 방안이다.

셋째, 재난피해 지원서비스체계 논의에서 강조된 점은 재난 피해자의 입장에서 재난 발생이전의 상태로 신속하고 완전한 회복을 위한 지원서비스 내용과 범위를 국가가 보장·확증하는 인본적 보장성의 실현이며, 신속하고 빠르게 재난피해자에게 어떠한 지원서비스가 언제 제공될 수 있는지 디지털 혁신기술을 활용하여 제공한다는 의미에서 민첩성 공공가치를 구현이다.

넷째, 직·간접 피해자 배·보상체계에서는 재난피해에 대한 실질적이고 상당한 배·보상(경제적손실과 비경제적 손실 포함)이 실현되기 위해서 필요한 정보를 사전에 제공하고 재난 피해자로 하여금 예측가능한 배·보상 금액과 절차를 사전에 숙지하고 대처할 수 있도록 지원체계를 강화하는 것이다. 또한 대체적 분쟁해결방법(ADR)을 통하여 이해당사자들이 불필요한 소송이나 분쟁으로 인한 시간과 비용을 줄일 수 있다는 점에서 기술한 뉴노멀 코로나 위기관리 공공가치에 부합될 것이다.

다섯째, 피해자 인권 및 권리 보호체계 측면에서 강조한 진상조사위원회에 피해자들이 소수의 대표자로서 참여할 수 있는 창구를 마련하여 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 구축에 주요한 공공가치 실현을 위한 바람직한 방향으로 이해될 수 있

을 것이다.

마지막으로, 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 구축을 위한 안정적 재정확보를 위한 국가적 과제와 안전보험제도(가칭)를 제도화 할 필요가 있다고 본 것은 논의된 거버넌스의 실현을 위한 재정적 압박과 재원확보의 노력도 함께 진행되어야 함을 강조하기 위함이다.

뉴노멀 코로나 초위험사회는 정부의 역할과 책임에 대한 재정립과 특히 인본적 보장성, 민첩성, 그리고 공유된 윤리적 책임성을 강조하지 않을 수 없으며, 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스 측면에서도 공급자 중심이 아닌 피해자 중심의 위기관리 거버넌스로의 전환을 요구하고 있다. 뉴노멀 코로나 초위험사회에서 정부의 역할과 책임이 재정립되기 위해서는 기존의 행정이론의 적실성, 실천성, 민주성에 대한 자기 성찰과 함께 新공공성에 입각한 새로운 행정이론을 고민하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국회예산정책처. (2019). 「재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로」. 서울: 국회예산정책처.
- 우양호, (2009). 「공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구 : 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로」, 박사학위논문, 부산대학교.
- 이제복·최상욱. (2018). “공공서비스 인공지능 ML 적용과 공공가치.” 「정부학연구」, 24(1):3-27.
- 정부24 (2020.6.26.). 위기 속 대한민국 위상 높인 ‘코로나 외교’.  
<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2195034>
- 중앙안전관리위원회. (2019). 「제4차 국가안전관리기본계획(2020-2024)」
- 최상욱. (2020). 「국내외 재난 피해지원시스템의 비교.」 「사회적참사 특별조사위원회 포럼 발표자료」
- \_\_\_\_\_. (2016). “뉴노멀 시대 新공공성탐색.” 「정부학연구」, 22(2):165-25.
- 사회적참사 특별조사위원회. (2020). 「해외 재난 지원시스템 사례조사: 피해 지원시스템을 중심으로」. 서울: 사회적참사 특별조사위원회(연구보고서)
- 한국행정연구원. (2020). 「정부디자인 Issue:코로나 19 이후 정부조직관리 방향」
- 대한민국 정책브리핑. (2020). “보건복지부 질병관리청 하부조직 개편” (브리핑자료. 2020.9.8.)

- 행정안전부. (2020). “긴급재난지원금 음식점 마트에서 많이 사용” (보도자료, 2020.6.11)
- \_\_\_\_\_. (2018a). 「재난연감」
- \_\_\_\_\_. (2018b). 「재해연보」
- An, B., Tang, S. (2020). “Lessons From COVID-19 Responses in East Asia: Institutional Infrastructure and Enduring Policy Instruments.” *American Review of Public Administration*, 50(6-7):790-800.
- Benington, John. (2009). “Creating the Public In Order To Create Public Value?” *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 232-249.
- Bundnis Entwicklung Hilft. (2019). *World Risk Report*
- Comfort, L., Waugh, W. and Cigler, B. (2012). “Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions.” *Public Administration Review*, 72(4): 539-547.
- Denning, S. (2017). “The next frontier for Agile: strategic management.” *Strategy and Leadership*, 45(2):12-18
- Highsmith, J. (2009). *Agile Project Management: Creating Innovative Products* (2nd Edition), Pearson Education Inc.
- Hong, S., & Lee, S. (2017). “Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance.” *Government Information Quarterly*, 35(2):299-305.
- International Law Commission. (2016). “Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries.” *Yearbook of International Law Commission*, vol. II, Part 2, Article 5.
- Jorgensen, T. & Bozeman, B. (2007). “Public Values: An Inventory.” *Administration & Society*, 39(3):354-381.
- Kim, Y., Oh, S., and Wang, C. (2020). “From Uncoordinated Patchworks to a Coordinated System: MERS-CoV to COVID-19 in Korea.” *American Review of Public Administration*, 50(6-7):736-742.
- Moon, M. (2020). “Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges.” *Public Administration Review*, 80(4): 651-656.
- Richard, P. (2020). “Virus Hits Europe Harder than China: Is That the Price of an

Open Society?” 「New York Times」 March 19.

<https://www.nytimes.com/2020/03/19/world/europe/europe?china?coronavirus.html> (2020.9.20.)

Soe, Ralf-Martin & Drechsler, Wolfgang. (2017). “Agile local governments: Experimentation before implementation.” *Government Information Quarterly*, 35(2):323-335.

Turkel E, Turkel G. (2016). “Public Value Theory: Reconciling Public Interests, Administrative Autonomy and Efficiency.” *Review of Public Administration and Management*. 4(2):189.

World Economic Forum. (2020). *The Global Risks Report*

---

**최상욱(崔相錡)**: 미국 Florida State University에서 2005년 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중 이다. 주 연구 분야는 뉴노멀 신공공성, 위기관리, 인사·조직, 과학기술 등이며, 최근 주요 논문들은 Sustainability(2019), Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity(2019), 위기관리논집(2019), 정부학연구(2018) 등에 게재하고 있다(sangchoi@korea.ac.kr).

## New Normal COVID Crisis Management Governance

Sang Ok Choi

Today, self-reflection on the relevance, practicality, and democracy of public administration theory and the complexity, uncertainty, and rapid volatility of public administration environment in the era of the New Normal Corona and the 4th Industrial Revolution demand the establishment of new public administration theory. First of all, self-reflection in public administration has been from the New Public Administration which has emphasized social equity, to the Blacksburg Manifesto on the adequacy of public administration, New Public Management, New Governance, New Public Service, and Public Value Theory. But the role and responsibility of the government to cope with the new public administration environment, and the practicality and usefulness of public administration theory as a practical study are insufficient. Moreover, the inappropriate response of governments to the recent global COVID-19 pandemic is urgently calling for self-reflection on the adequacy and practicality of crisis management governance. In this paper, we review the core public values for establishing crisis management governance required in a new normal corona super-risk society, such as humanistic securing, agility, and shared ethical responsibility, and the new normal corona crisis management governance structure system. The purpose of this study is to discuss considering issues and improvement directions in the laws and regulations to support disaster victim and disaster response system, training system for disaster victim support personnel, disaster damage support service system, compensation system for direct and indirect victims, and protection system for victims' rights.

[Key words: New Normal COVID, Government role and responsibility, Public values, Crisis management Governance]

## Culture and Innovation: Current Paradigm Shift for Quality of Work Life in Public-sector Organizations

Janiscus Pieter Tanesab & Jun Jung Park

The current rapid technological innovation through the proliferation of smart government is demanding to shift the organizational culture and innovations for quality of work life in public-sector organizations. Referring to previous studies, this paper addressed the effect of organizational culture and innovations on quality of work life through the moderation of smart work system participation of the Korean public-sector organizations. Data was collected from the Korea Institute of Public Administration (KIPA) for both central and local public employees in South Korea. Results found that development culture significantly affected organizational innovations; and subsequently, organizational innovations significantly play a mediating role to the quality of work life in public-sector organizations. Then, smart work system participation through smart work teleconference positively influenced both organizational culture and organizational innovation; whereas, on smart work center participation was a lacking of contribution. Therefore, it was proposed to address other internal organizational cultures (i.e. group culture and hierarchical culture) as the antecedent for further studies; — and strengthen and extend the integration of smart work system participation to develop organizational innovation for a better quality of work life. Then, strong potential leadership is also required in a collaborative social-network system among interest groups of public-sector organizations.

[Keywords: Culture; innovation; public-sector organization; quality of work life]

---

The paper has been previously presented at the 2018 Annual Conference of the Asian Association of Public Administration (AAPA) at the University of Gadjah Mada, Jogjakarta-Indonesia, March 22-23, 2018.

논문접수일: 2020.06.27, 심사기간(1차~2차):2020.09.07~09.29, 게재확정일: 2020.09.29

## I . Introduction

Smart government has become a trigger and a catalyst for most public sector organizations of this emerging economy. Today's government operates in a challenging and a rapidly changing environment (Decastri et.al. 2020). The proliferation of media technology within organizational innovation demands empirical praxis to leveraging the structural resources of the organizations including integration, diversification, and quality of resources (Thrasher et al. 2010; Benitez-Amado & Walczuch 2012; Wu & Chen 2014). This rapid digital development requires both individuals and organizations to be innovative to overcome irreversible challenges and uncertainties for relevant sustainable growth within public sector services. In reality, public-sector employees in urban cities are challenged to be 'smart' in developing their capacities to produce added value information, innovative knowledge society, and creative human capital (Prakash et.al. 2016).

This current technology innovation has also significantly transformed society's work behavior and routines in various realms, such as shifting in business processes and organizational structures in public sectors. A Smart work system, in particular, an alternative and strategic innovation, has become the most important initiatives for building smart government (Decastri et al. 2020). It has massively influenced public-sector employees on how to organize works through the contribution of technological devices — to allow employees to undertake their activities without any boundaries. Smart work literally has a similar term to virtual work, flexible work, telework, telecommuting, and remote work (Eom et al. 2014). Through the emerging impact of the 4th industrial revolution and artificial intelligence, smart work is absolutely pivotal to determine people's quality of work life. It is driven by mechanical production process or machine learning; information technology, and automated production process (Schwab 2015; Ballantyne et al. 2017).

South Korea, one of the Asian countries that have been able to achieve a marvelous national innovation development through the proliferation of digital governance in public services. It is obtained only around a half-century with a

remarkable economic development. By now, digital technology in the smart work system is critical to fundamentally innovate the overall governance structures and operation systems nationwide. Through innovation and development in public sector services, smart governance has become the hallmark of opportunities not only to solve administrative tasks but also to generate the overall public life-style.

Moreover, the current public human resource innovation has unavoidably emerged through changes in work values on Korean public-sector organizations of how they work intelligently. Thus, it is pivotal to address the empirical influences and to enrich previous studies on this issue. And so regarding the disruptive uncertainties, the paradigm shift of organizational culture and innovation demands public employees to work with flexibilities within the organizations for a better quality of work life. Favorable organizational culture affects changes and adaptation to new environmental innovation (Van de Vrande et al. 2009; Naqshbandi et al. 2015). However, there are still lack of empirical studies as suggested by Decastri et al. (2020) to investigating the role of organizational culture that affects or patterns the organizational innovation under the influence of the smart work system participation towards the quality of work life in public-sector organizations. While empirically, it can be seen that the proliferation of smart work system participation in the Korean public-sectors is emerging, — because smart technology demands public-sector organizations to develop and respond to socioeconomic issues and demographic aspects of the society.

From this rationale, and by having the framework on innovation diffusion theory, the current research was conducted to find out the influences of organizational culture on organizational innovation through the moderation of smart work system participation for quality of work life in South Korea's public-sector organizations. This is to provide a set of the dynamic causal-effect relationship of organizational culture and organizational innovation that leverage quality of work life, while taking into account the effect of smart work system in public-sector organizations.

## II. Theoretical Framework

### 1. Organizational Culture

Organizational management and development are invariably indicated by the cultural aspects of both individuals and institutions. Culture contextually is a set of shared knowledge, values, norms, and beliefs that unite a collective group, — shaping cognition and motivation to approach problem solving (Chiu & Hong 2005; Leung & Chiu 2008; Chiu & Kwan 2010; Morris & Leung 2010; Chua et al. 2015). Those cultural elements are associated with organizations that practice innovations, — and key factors that influence the outcome of innovation efforts are perceived work environment, perceived significance of innovations, natures, and features of organizational work-culture (Pugh et al. 1969; Tidd et al. 1997; Dougherty & Cohen 1995; Potnis 2010). Culture expresses how well employees and activities within organizations are managed, — and so it is a critical factor that determines the success of an organization (Deal & Kennedy 1982; Fatima 2016).

Organizational culture comprises four types of subcultures, i.e. group culture, developmental culture, hierarchical culture, and rational culture (Denison & Spreitzer 1991; Park & Kim 2013); — in detail, group culture deals with the empowerment, consideration, and participation; while hierarchical culture is based on control, formality and stability. These subcultures are categorized as internal oriented-culture. Whereas, the environmental or external oriented-culture is devoted to rational and development culture (Gozukara et al. 2016). Rational culture is focused on task achievement which is emphasized on quality and productivity; and development culture is much more on the flexibility that includes changes, openness, adaptability, and responsiveness (Quinn 1988; Gozukara et al. 2016). The current research mainly addressed cultural typology within the organizational level, — through culture and innovation for quality work of life. And so we only integrated external sub-cultures in this study. Previous scholars also argued that development culture played a pivotal role in development, adaptability,

innovation, and creativity that resulted in a positive impact on employee satisfaction (Scott et.al. 2003; Lok et al. 2005; Gozukara et al. 2016).

Organizations do not have a single culture, but they are primarily known by the degree and existence of particular elements from each culture (Khan et al. 2020). This causes work environment changes under influences of rapid technology innovation in this digital society, — that simultaneously affects the attitudes and mindsets of public employees (Ahmad 2013). Organizational culture in this regard is a pattern of shared values and beliefs of how to behave and work within the organization through the contribution of information technology (Mathis & Jackson 2003; Ahmad 2013).

Scholars argued that cultural norms in public sector organizations could affect the creative thinking and innovation process (Chua et al. 2015). Norms and values are conceptually diverse; norms are focused on shared expectations within an individual's social environments, — whereas values are relatively fixed, stable, and internal, — and values can build social norms (Chua et al. 2015). Individuals from static culture (status quo) are likely to be more resistant to change because of values and structural norms to promote transformation through existing rules. Scholars also addressed the use of the configuration of organizational culture as a holistic view which emphasized on multiple interactions to cause any outcomes; — there are five organizational values, i.e. employee development, harmony, customer orientation, social responsibility, and innovation (Meyer et al. 1993; Tsui et al. 2006; Naqshbandi et al. 2015).

## **2. Smart Work System Participation**

Smart work by definition is a process of strengthening innovative work such as technology in all aspects of social-economic life within the society in which individuals and organizations interact, learn, and work to conduct their business as well (Crites et al. 1994; Shareef et al. 2014). The term 'smart' is often directed to 'smart city' which means the diffusion of ICT in cities to improve the way every subsystem of governance operates to improve the

quality of public life (Batty et al. 2012; Albino et al. 2015). It becomes a magnet for creative people and allows the creation of a virtuous circle that leads them constantly smarter (Padridge 2004; Albino et al. 2015). And so smart work deals with how to make a conscious decision to keep working through applying technology innovation as a catalyst to fulfill social needs, promote economic development, and job determinations to a better quality of work life (Eger 2009; Albino et al. 2015). A smart work system nudges the habits and provides an avenue as freedom for innovations because from individual and organizational perspectives, it is potentially saving commuting time and enhancing productivity (Eom et al. 2014).

People of today are facing a new transformative paradigm of technological revolution as a platform for changes in the way they work (Howcroft & Taylor 2014; Holand & Bardoeel 2016). This transformation recreates new interests in how works are managed as the smart side of technology within organizations. Evidence of previous studies showed that smart technology investments were successfully paired with organizational innovation (Garicano & Heaton 2010; Gil-garcia et al. 2014).

The smart work system of public sector development of each county is different. The Korean government, for instance, has diffused smart work in public sectors into three types namely, *home-work*, is smart work undertaken at the home of the employees; *mobile work*, is conducted outside of fixed places using mobile devices (mobile-work); and *smart work teleconference*, a type of work conducted in a smart or remote place flexibly from the main workplace; and *smart work center* (SWC), a type of work conducted in a smart office or proximity spaces closed to the residential community (Eom et al. 2014). The current research only integrated both smart work teleconference and smart work center participation due to its availability and correlation to the public-sector organizations. Smart work system participation typically as a flexible work system can create opportunities to employees to act on their capacities and to make decisions to innovate, to produce products or services, and enable them to achieve the goal-cycle for the quality of work life (Smith 1997).

### 3. Organizational Innovation

Bringing novel thoughts into realities is innovation. It is a novelty in action (Altshuler & Zegans 1997; Hartley 2005), — and new ideas that work in practices (Mulgan & Albury 2003; Hartley 2005). Innovation triggers the quality of products or services as the primary goal to quality of work life, — and so it demands changes through innovative processes to outcomes (Hartley 2005; Gil-garcia et al. 2016). Innovation is considered as a critical dimension characterizing ‘smartness.’ It enables the smart government to continuously integrating and implementing novel policy trends of services and operations (Gil-garcia et al. 2016).

In public-sector organizations, innovation determines the process of creating conditions to make organizations possible to embody science and technology within organizations that result in innovative products and services (Okrepilov & Leonidovich 2015). This public-sector innovation system can be implemented through the trend application of information technology within the organization (Tanriverdi et al. 2010; Swanson 2010; Wu & Chen 2014) that trigger changes and competitiveness. Scholars have argued that the utilization of technology innovation gives diverse effects on work life, — and much higher use of smart technology in the organization can increase employee’s work autonomy and function, — while it can simultaneously increase the relationship and communication with the family (Batt & Valcour 2003; Valcour & Batt 2003b; Valcour & Hunter 2005).

#### *Innovation Diffusion Theory*

The perspective on innovation is critical, in which novel thoughts, behaviors, or things are conceived and disseminated into reality (Robertson 1967; Kim et al. 2019). Thus, diffusion innovation is a process of innovation transmission through certain links and connectivity over time among members of the social system (Rogers 1995; Liu et al. 2017). It shows that novel things (idea, product, technology, and services) are spread over time in a wide range

of variety (Rice 2011; Liu et al. 2017).

Innovation diffusion theory refers to how attitude is formed and how it leads to the decision to adopt and to implement the relevance of innovation characteristics to the process (Karahanna et al. 1999; Kim et al. 2019). The adoption and integration of innovation can be viewed as the social network where the connection takes the form of relationships. The innovation diffusion process is a particularly networked process (Liu et al. 2017). It comprises both individuals and organizational characteristics (De Mattos & Laorindo 2017; Carreiro & Oliveira 2019). Based on this theory, the perceived characteristics of innovation and self-efficacy have significant impacts on the adoption (Kim et al. 2019), the implementation, and the proliferation in public-sector organizations.

#### **4. Quality of Work Life**

The central determinant issue in public services is achieving the quality of work life. It is a series of objective organizational conditions and practices that enables employees of an organization to perceive that they are satisfied, have better changes of growth and development as human being (Ahmad 2013). Quality of work life (QWL) is primarily a set of methods and approaches including technology for enhancing the work environment to be more productive and more satisfying (Nadler & Lawler 1983). It shows the degree in which workers can satisfy individual basic needs through experiences within the organizations (Suttle 1977; Ahmad 2013). Not only how can people do the work better, but also does that work itself make people live better.

Quality of work life indicates the achievements of employees' efforts to fulfill diverse individual needs through performance in the workplace (Davis 1983; Lee et al. 2015), — comprising health, safety, economy, family, social life, self-esteem, self-actualization, knowledge, and esthetics. They are laid on key variables of quality of work life that involve individual tasks, organizational factors, environments, tools, and technology within their dynamic relationships (Sirgy et al. 2001; Carayon 1997; Lee et al. 2015). Scholars confirmed that

employees' engagement to work can be viewed within an organization through the improvement of the quality work life (Rice et al. 1985; Ahmad 2013). And so, employees who are innovative and have creative potentials are more likely to work in innovative manners when they perceive organizational supports.

Organizational culture and innovation within the Korean public-sector organizations have prominently developed and competitive through the penetration of the smart work system nationwide. This triggers public-sector employees with many preferences to participate in working through the aim of increasing the better quality of work life. So, from the stated background and theoretical frameworks, the following research questions direct the study:

1. Does the organizational culture (i.e. development and rational culture) affect the organizational innovation in the Korean public-sector organizations?
2. Is there any moderation of smart work system participation in organizational culture and organizational innovation?
3. Does the organizational innovation significantly mediate the relationship of the organizational culture on the quality of work life in the Korean public-sector organizations?

## 5. Hypotheses Development

### *Development Culture and Organizational Innovation*

Culture influences organizational structure for innovation. And development culture, a sub-culture of public sector organizations, is dynamic because it is associated with an innovative leader with visions to sustain development (Denison & Spreitzer 1991; Parker & Bradley 2000). This is characterized by entrepreneurship culture and readiness for change through organizational initiatives (Zammuto & Krakower 1991; Parker & Bradley 2000).

Organizational innovation perpetuates empirical evidence that cultural norms influence creativity in terms of process and outcome (Moorman 1995;

Varsakelis 2001; Khazanchi et al. 2007; Chua et al. 2015). Thus, development culture enhances the organization's capacity for two reasons; first, it pays more attention to new information technology through dynamic capacities for adapting novel trends. This situation is triggered to fulfill the demands of technology innovation that may guide research and development. Second, development culture can trigger innovation through the organization to take risks and tolerate short term losses (Cao et.al. 2015).

Development culture can be an enabler of the innovation process which depends on whether organizational culture is favorable or not favorable to transform. Development culture emphasizes organizational values of creativity and cares for employees, customers, and the public to uphold high standard performance for innovation (O'Reilly III et al. 1991; Tsui et al. 2006; Naqshbandi et al. 2015)

### ***Rational Culture and Organizational Innovation***

Organizational culture addresses the articulation of values, norms, and beliefs in how people behave and things get done within the organization. Say, for rational culture, it provides people with goal-centered through change management according to the nature and behavior of the organization (Shrimali & Shinsa 2017). The organization, — by having a sense of care to customers, tends to be more flexible in development towards its intended goals (Denison & Spreitzer1991; Naqshbandi et al. 2015).

Rational culture in public sector organizations primarily deals with incentive systems adapted to obtain the target of the organization. This leads the organization to struggle for excellent performance and competitive advantages (Brauncheidel & Suresh 2009; Naor et al. 2008; Zu et al. 2010; Cao et.al. 2015). Rational culture devotes great impacts on employees' professional goals as well as their personal life. Substantially, it influences the way employees think, act, and perceive things to achieve their objectives (Hansen & Wernerfelt 1989; Fatima 2016). Public employees in rational culture are rationally encouraged to innovative resources for the achievement of the

organizational goals (McDermott & O'Dell 2001; Cao et al. 2015).

Studies have been conducted to the organizational culture as a mediator, such as a mediating role between leadership styles and innovative work behavior in organizations (Rabbani et al. 2014; Khan et al. 2020). However, to the current research, we posited organizational culture as the antecedent, since it plays a crucial role within the paradigm shift of organizational innovation for quality of work life. It is acknowledged that previous scholars have conducted studies on different types of organizational culture such as i.e. hierarchy, market, adhocracy, clan, etc. (O'Reilly III et al. 1991; Tsui et al. 2006; Naqshbandi et al. 2015; Shrimali & Shinsa 2017) and found have significant effects on work workplace deviant behaviors (Di Stefano et al. 2019), — however, regarding these two subcultures (i.e. development culture and rationale culture) effects on the public-sector organizational innovation, are still lacking to address. Thus, we propose the hypotheses as follows:

*Hypothesis 1a: Organizational culture (i.e. development culture) positively affects organizational innovation.*

*Hypothesis 1b: Organizational culture (i.e. rational culture) positively affects organizational innovation.*

### ***Smart Work (i.e. Center, Teleconference) Participation and Organizational Culture (i.e. Development Culture and Rational Culture)***

Smart work has been profoundly adopted as a trend of smart governance, such as the smart city that impacts on urbanization, climate and demographic change, and innovation, — through the increasing demands to work flexibly for better work life balance (Cha & Cha 2014). Employees' perception about new systems, like smart work system depends on the individuals' belief, social characteristics, and national cultural traits (Crites et al. 1994; Shareef et al. 2014).

Users of the smart work system must socially and organizationally develop a flexible atmosphere of work which is according to social network theory, mainly found in the smart work system (Hwang & Choi 2017). For the success

of organizational innovation, there must be cultural alignment between the proposed solution and what is intended as a creative idea to be appropriate and acceptable (Csikszentmihalyi 1999; De Dreu 2010; Chua et al. 2015).

This cultural alignment requires knowledge management reform ‘values’ which is on rational perspectives, — but also its integration on value management. This has drawn attention to investing in human resources in order for public organizations to sustain and obtain competitive advantage based on their organizational characteristics and values. Back to goal-oriented management, it should also be based on reformed values identified through strategy, performance, and knowledge management for high-performance work system practices (Park & Joaquin 2012; Park et al. 2018). Thus, a smart work system is an imperative aspect of human resource management (Park et al. 2018) and organizational culture.

Smart work is known as a trend of working which is practically flexible to employees based on time and place (Cha & Cha 2014). A smart work system (i.e. smart work center and teleconference) has greater influences on the cultural shifts of how people work and live as a big driver in public service performance. A smart work system is particularly built through three basic pillars, i.e. digital infrastructures, people, and their operations as frontiers within an information society (Prakash et.al. 2016). It contributes as a critical success factor on organizational culture and innovation, — such as people, data, and process management that comprehensively integrate and interact within activities for problem-solving in the organization (Whitten et al. 2001; Al-Alawi et al. 2007).

### ***Smart Work (Centre, Teleconference) Participation and Organizational Innovation***

Members of an existing organization need to be able to collaborate to solve problems for the successful implementation of a smart work system (Lewis et al. 2002; Hwang & Choi 2017). Networking people and things are enabled through ICTs as the most powerful driver of innovation, — it can

simultaneously transform the way people work within the organization. Organizational capacities in this context are critically pivotal to impact organizational innovation and its development. Navarro et al. (2017) also argued that the application of sufficient digital infrastructures helps people improve their quality of work life for a sustainable organization through intellectual capital as growth drivers applied in innovation technology.

Innovative development demands flexibility and empowerment based on the need of the organization for better quality work of life (Khazanchi et al. 2007; Naqshbandi et al. 2015). Organizations that implement major innovations successfully are more opened and have effective structures and strong cultures to support further innovation (Hartley 2005). And employees who work in the smart work-center are possible to collaborate with peers and help to erode some of the resistances (Cha & Cha 2014). However, regarding the technological advancement, public-sector organizations can offer employees' new ways of working with the aim to eliminating physical and time barriers even uncertainties based on capacities relying on smart work system teleconference participation; and so scholars stated that countries have different smart regulations and practices because of contexts, diverse cultures, and situations (Decastri et al. 2020). So substantially, in order for the organization to promote quality of work life, reducing working hours in the Korean public-sector employees are genuine policy progress, — but on the other side, it has tightly become problematic consequences on salaries (wages) cuts, that might affect their long-awaited dreams of work life balance to the greater welfare. Thus, the research hypothesized that:

*Hypothesis 2: Smart work system (i.e. smart work center and teleconference) participation positively moderate organizational culture (i.e. development culture and rational culture) and organizational innovation.*

### ***Organizational Innovation and Quality of Work Life***

Organizational capacity for innovation is always connected to sustainability

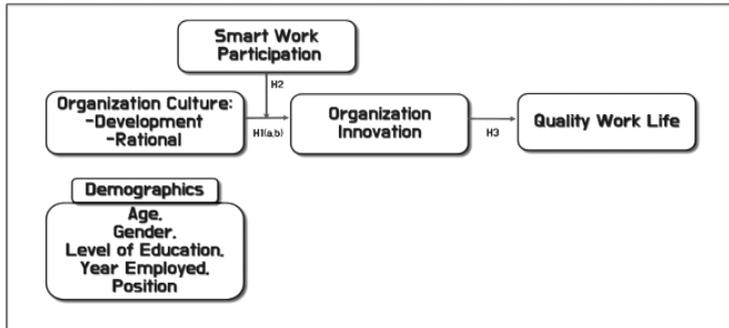
through maintaining quality development facing the dynamic environment. Thus, organizational innovation encourages the modernization of public-sector organizations, and obviously, the human resource aspect is pivotal to achieve a proper quality of work life. Previous studies have been conducted for the mediating role of organizational innovation on new human resource management (NHRM) practices and innovative performance (Waheed et al. 2019), but still very few studies showed the role of innovation as a mediator (Alegre et al. 2012; Camisón & Villar-López 2011; Waheed et al. 2019) even to public-sector organizations.

Innovation is actually placed on its values for exploring new markets and innovate values for the employees of the organization (Kim & Maugborne 2005; Randall 2015; Shafiq et al. 2017). An organization which has the capability to innovate constantly in process and products or services tends to sustain and develop a competitive advantage (Chahal & Bakshi 2015). Failing to innovate can place organizations at risk and may lead to a decrease in the competitive advantage (France et al. 2007; Shanker et al. 2017). To the Korean public services, the tendency of a high increase in the unemployment rate becomes an obstacle for economic growth and labor markets. In the face of rising urbanization, aging populace, and increasing demand for education and healthcare, Korean public-sector organizations try to squeeze out the inefficiency to maintain the trajectory quality of work life of its public employees and society as well.

In relation to this research, scholars across disciplines have much-studied antecedents and their associations to quality of work life including the selected factors, i.e. geographic and socio-demographic (Brunges & Foley-Brinza 2014; Yuh & Choi 2017; Dhamija et al. 2019), however, there is still lack of research addressing the mediating effects of organizational innovation to organizational culture and quality of work life in public-sector organizations. And so, this study hypothesized that:

*Hypothesis 3: Organizational innovation positively mediates the association of organizational culture on quality of work life, while regarding the moderation of smart work system participation.*

Figure 1: Conceptual model



### III. Data and Method

The objective of the study is to get a causal effect relationship of organizational culture (i.e. development culture, rational culture), and organizational innovation, and the moderation of smart work system participation to quality of work life. Thus, the research developed a model supposed that organizational culture positively has a relationship to organizational innovation; while both are positively affected by smart work system participation. In the end, they contributed to direct and indirect impacts on the quality of work life.

The study was conducted based on the Public Employment Perception Survey (PEPS) of the Korean Institute of Public Administration data in August 2016. The survey was applied to 42 administrative agencies included 17 local administration to 2070 participants as respondents. Nevertheless, the study considered only respondents who had experience at a smart work center and teleconference, while excluded those who did not participate. So, a total of 411 valid responses were used in the study comprising 329 (80.0%) from the central administrative agencies and 82 (20.0%) civil servants from the local government. The survey questionnaire included 11 items that covered development culture, rational culture, organizational innovation, smart work system participation (i.e. smart work center and teleconference), and quality of

work life.

The survey items were sent via email to the respondents for completion. Questionnaires were classified into two types, for demographics variables which included gender, education, work experience, and rank. Then, those scale items which covered organizational culture, organizational innovation, smart work systems participation, and quality of work life.

There were 72.5% male and 27.5% female were as general administrative officers who worked as public servants in both central and local administration in Korea. The majority of respondents' education levels were mostly holding bachelor's degrees (69.1%) and master's degree (23.6%). The age of respondents was 40 years on average, 81.3 percent of the respondents were married, while 18.2 percent were single. Based on the grade, respondents mostly belonged to civil service grade 5 (32.6%) and grade 6 (32.8).

Organization culture (i.e. development culture and rational culture) was measured using a 5 points Likert-scale (1= strongly disagree; 5 strongly agree) instrument which included 4 items for both development culture and rational culture (e.g. *Development culture*: Our agency stresses on innovation and creativity; Our organization values the employee's perception of new challenges, growth, and acquisition of resources. *Rational culture*: Our agency values competitiveness, achievement, and performance; Our organization emphasizes planning, establishing goals, and achieving goals). The reliability of the overall original coefficient scale was .818 (*rational culture*) and .837(*development culture*).

Organizational innovation was measured through instrument with 3 items. It was a 5 points Likert-scale (1= strongly disagree; 5 strongly agree); Those items are: Our organization is flexible and responsive to change; Our agencies allow us to take some risks to innovate; The change in our organization generally produces positive effects. The reliability of the original coefficient scale was .833.

Quality of work life was measured using the instrument with 2 items as measured in a 5 points Likert-scale (1= strongly disagree; 5 strongly agree), i.e.: "I am satisfied with my work life; I am happy compared to other people

around me.” The reliability of the overall original coefficient scale was .798.

**Table 1. provided in detail sample characteristics (n = 411) of the study**

Variables	%
Gender	
Male	72.5
Female	27.5
Age (years)	
20–29	3.4
30–39	40.9
40–49	42.1
50 and above	13.6
Marital Status	
Single	18.2
Married	81.3
Separated	.5
Current Position	
Grade 9	2.7
Grade 8	4.9
Grade 7	15.8
Grade 6	32.8
Grade 5	32.6
Grade 4	8.3
Grade 3	2.9
Grade 2	0
Grade 1	0
Current Educational Attainment	
High School or less	1.6
College (2–3 years)	3.6
Bachelor’s Degree	69.1
Master’s Degree	23.6
Doctorate	2.2
Type of Organization	
Central	80.0
Local	20.0

## IV. Results and Findings

The survey responses collected in this study were analyzed through statistical

counting (SPSS and AMOS). The availability of 5 scales for exploratory factor analysis was analyzed and AMOS was applied to count confirmatory factor analysis as well as to make the path analysis to develop structural equation modeling.

### *Measurement Model*

In terms of measurement model, factor loading ranges from .784 to .918 above the threshold .60. Thus, we conducted confirmatory factor analysis to perform the differences of constructs from the model and result a proper fit among the constructed model through hypotheses and the data. The result found in comparative fit index (CFI) was .993 ( $>.95$ ); standard root mean residual (SRMR) was 0.028 ( $<.08$ ); and root mean square of approximation (RMSEA) was .037 ( $<.06$ ) and then, PClose was .805 ( $>.05$ ) which overall were interpreted as excellent and which was greater than each minimum threshold. Measurement on convergent validity of constructs model found if construct reliability (CR) was greater than .900; and the average variance extracted (AVE) was above .752.

**Table 2. The Result of Factor Analysis, Reliability and Validity of the Measurement**

Items	Factors				Reliability and Validity Measures		
	Org. Inv.	Rat Cult.	QoL	Dev Cult.	Cronbach's $\alpha$	CR	AVE
OrgInnov_1	.805				.833	.900	.752
OrgInnov_2	.871						
OrgInnov_3	.784						
RatCult_1		.870			.818	.913	.841
RatCult_2		.909					
QoL_1			.891		.798	.907	.836
QoL_2			.918				
DevCult_3				.804	.837	.909	.833
DevCult_4				.868			

The correlation coefficient based on the descriptive statistics (mean and standard deviation) between constructs of the model delineated that the correlations among variables are relatively strong ( $p < .001$ ). In particular, development culture is strongly correlated with organizational innovation. Whereas, the degree of mean value for rational culture was found lower to organizational innovation to achieving high quality of work life. They were presented on the following table:

**Table 3. Descriptive Statistics and Correlations of Variables**

	Mean	SD	OrgInnov	RatCult	QoL	DevCult
OrgInnov	3.59	.61	-			
RatCult	3.29	.67	.291**	-		
QoL	3.15	.64	.238**	.116*	-	
DevCult	3.30	.67	.586**	.480**	.096	-

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

### *Hypotheses Testing and Discussion*

The regression estimation and fit indices of the model were measured by applying structural equation modeling (SEM). The overall models depicted proper fit index like CFI = .991; RMSEA = .026; CMIN/DF = 1.280; — Thus, the model was suitable to the data.

The result of this study presented a number of pivotal points to discuss. The finding firstly addressed the causal-effect relationships of development culture, and rational culture to organizational innovation, — as assumed in hypotheses 1(a, b). In particular, development culture (i.e. hypothesis 1a), highly showed significant relationship to organizational innovation; — and this gives us understanding that public-sector employees of both central and local administration in Korean public-sector organizations perpetuated values of creativity and sense of innovation to the pursue of greater organizational innovation. This is also related to previous studies that employees' innovative behavior has significantly built innovative climate and generate active

contribution within the organization (Torokoff 2010; Waheed et al. 2019); — And so, we simultaneously supported hypothesis 1a. Whereas, rational culture did not show any effects on organizational innovation (i.e. hypothesis 1b), — It can be implied that public-sector employees have shifted their values of rational culture to be more value-oriented management, flexible, and practical within public-sector organizational innovation. This is the transformative paradigm of work pattern implemented in their public value-oriented services. Similarly, previous scholars have also shown that innovation in public-sector has shifted from a value-based concept into concrete goals with specific targets for government administrators (Georges et al. 2013; Decastri et al. 2020). In relation to <sup>1)</sup>Hofstede's label (2001; Brown et al. 2020), it indicated that Korea is known as a feminine culture, — traditionally emphasizing cooperation, modesty, and quality of life over competition. Therefore, hypothesis 1(b), was not supported.

### *The Moderation of Smart Work System Participation*

The research analyzed the moderating variable of smart work system participation to both organizational culture (i.e. development and rational culture) and organizational innovation which was depicted in hypothesis 2 of the model. The result was found that smart work system (i.e. teleconference participation) strongly has positive effect on both development culture and organizational innovation ( $B=.06$ ;  $p<.01$ ); Likewise, smart work (i.e. teleconference participation) also contributed positive relationship to both rational culture and organizational innovation ( $B=.10$ ;  $p<.001$ ). However, smart work (i.e. center participation) did not show any moderation effect on development culture and organizational innovation ( $B=.02$ ,  $p>.05$ ); Similarly, it did not show any effect on rational culture and organizational innovation ( $B=.07$ ,  $p>.05$ ).

---

1) Hofstede's value dimensions of culture: power distance, uncertainty avoidance, individualism/ collectivism, masculinity/ femininity and long-term or short-term orientation (2001; Ollier-Malaterre & Foucreault 2017; Brown et al. 2020).

Table 4. SEM and Moderation, and Mediation Results

Description of Path		Path Coefficient (Standardized $\beta$ )	Estimate	S.E.	C.R.	P
Rational Cult.	→	Org. Innovation	-.049	.067	-.735	.462
Development Cult.	→	Org. Innovation	.737	.075	9.869	***
Org. Innovation	→	Quality Work Life	.215	.064	3.354	***
Position now	→	Quality Work Life	-.007	.020	-.338	.735
Gender	→	Quality Work Life	.024	.052	.457	.648
Age	→	Quality Work Life	.000	.003	-.027	.979
Educ. Now	→	Quality Work Life	-.002	.036	-.066	.948
Rational x SWC	→	Org. Innovation	.07 <sup>ns</sup>	(p>.05)		
Rational x Tele	→	Org. Innovation	.10***	(p<.001)		
Development x SWC	→	Org. Innovation	.02 <sup>ns</sup>	(p>.05)		
Development x Tele	→	Org. Innovation	.06*	(p<.01)		

The results also addressed findings of the moderation effect of smart work system participation to organizational culture (i.e. development and rational culture) and organizational innovation (i.e. hypothesis 2). Smart work system (i.e. teleconference participation) significantly influenced both development culture and rational culture; — and organizational innovation as well. It is implied that that smart work (i.e. teleconference participation) highly contributes to public employees' flexible working conditions, — it can influence their work values to change for creativity and innovation to obtain the intended goal of the organization even within uncertainties. Yet, as it was found that smart work (i.e. center participation) did not show any influence on the organizational culture and organizational innovation, — this possibly indicates that smart work (i.e. center participation) was not the proper choice of interests to nudge public employees decisions; — and perhaps, smart work center participation did not present flexibility, safety, and comfortable working conditions on public employees based on their collectivist cultures particularly of this little dragon in Asia. Previous research has also proved that there has

been noticeable diffusion of organizations for innovative ways of working, and employees' tendencies to perform their work activities remotely, — say, they are free to choose where (place) and when (time) to execute their assigned activities which is more flexible (Decastri et al. 2020). Therefore, it was confirmed that hypothesis 2 was partially supported in this finding. The findings, for instance, also gives us empirical knowledge and understanding of the success story of how genuinely Korean public organizational innovations (i.e. teleconference participation) contribute successfully in those remote works through the alignment of strong organizational culture to quality of work life, even facing uncertainties such as the current pandemic. Smart work systems and public employees' culture are determinant aspects, simply not only for innovation but also sustainability for quality of work life.

Subsequently, the mediating role of organizational innovation to organizational culture and quality of work life (i.e. hypothesis 3), tells us that organizational innovation has contributed significant results. In other words, organizational culture along with organizational innovation plays very determinant roles in public-sector employees' quality of work life. This result expressed insightful perspectives that among the Korean public-sector employees, organizational innovation has devoted progressive novel development through the entire supported and strong innovative culture for a better quality of work life. Likely, as previous research argued that the mediating role of organizational innovation is strong if the organizational climate supports for innovation (Waheed et al. 2019), in this case, organizational culture — smart people, smart technology, and smart process: — so that obtaining the quality of work life is a possibility in public-sector organizations. Then, if public-sector employees are satisfied with their innovative work to the quality of work life, they can certainly produce greater results (Brunges & Foley-Brinza 2014; Yuh & Choi 2017; Dhamija et al. 2019). And so, this is what has been amazingly a progressive development within the South Korean public-sector organizations through the very ubiquitous smart work system. Therefore, the study supported hypothesis 3.

## V. Conclusion

### 1. Summary of Analysis

Referring to the results and discussions of findings of the study, we can generalize that, first, the organizational culture (i.e. development culture) perpetuated a significant relationship to the organizational innovation of public-sector employees; whereas, the rational culture has much less contribution to the organizational innovation of the South Korean public-sector organizations. Through this association of organizational culture and organizational innovation, public-sector employees may enhance their self-esteem and devote purposeful work (Khan et al. 2020), which simultaneously contribute to greater quality of work life.

Second, smart work teleconference participation has given much influences and contributions to both organizational culture and organizational innovation; however, smart work center participation did not give any influence of the Korean public-sector employees. It is likely related to the study of Brown et al. (2019) comparing the societal culture and organizational culture between United States and Korea; — they concluded that collectivism, power distance, and gendered norms are strongly and consistently found from the Korean sample as factors influencing their work life balance and work-non work self-efficacy. Smart work system participation, therefore, is not only a way for the cost-effectiveness of utilizing human resource elements and technological equipment; it is much more devoted to the core beliefs and cultures as basic components to develop ‘smart organization’ in public-sector governance (Decastri et al. 2020).

Third, organizational innovation has a pivotal mediating influence on organizational culture and quality of work life in Korean public-sector organizations. In other words, the contribution of organizational innovation on organizational culture brings about huge impacts on better quality of work life in both central and local employees of South Korean public-sector organizations. Scholars have also argued that the impact of organizational

culture and innovation through new initiatives, products, services, and greater rewards can motivate employees to increase the improvements of the innovative performance (Prajogo & Ahmed 2006; Waheed et al. 2019) which simultaneously can contribute to the quality of work life.

## 2. Theoretical Implication

Given the effects of organizational culture (i.e. development culture) on public employees' innovation and creativity, different status, social, and cultural context of an organization may determine employees' integration to dynamic organizational innovation. This is related to the diffusion of innovation principle in which the innovation process needs to be communicated or diffused through certain channels over a social system over time (Carreiro & Olioveira 2019), — And individuals would be more likely to innovate when they are involved in an innovative culture (Turro et al. 2014).

Through the current trend of smart government, the influence of smart work system participation on both organizational culture (i.e. development and rational culture) and organizational innovation is meaningful and demanding. As previous studies addressed that smart work is viewed as an internal as well as external working process that contributes to obtaining a more efficient government and helps public employees enjoy a higher quality of work life (Decastri et al. 2020). Substantially, smart innovation is based on the image and values of public employees that influence the attitude to innovate and perceive the innovation, — innovation diffusion (Moore & Benbasat 1991; Shareef et al. 2014). And the influence of smart work systems on organizational culture and innovation triggers an effective smart government. And so, the core business strategy of the organization to work in smart work system (IT management) should be clearly aligned as well (Park & Kim 2013).

The mediating role of organizational innovation to organizational culture and better quality of work life is a current demand for organizational transformation. France et al. argued that innovation may bring the organization to get success and can increase the ability to achieve quality work life of employees in the

organization (2007; Shanker et al. 2017) through social values and technology transformation.

### **3. Policy and Practical implications**

The findings practically contribute to the development of organizational culture and innovation through the current influence of smart work system participation for the quality work life in public-sector organizations. The study devotes a deeper understanding regarding values and cultural typology of public sector organizations to shifting paradigms to organizational innovation for a better quality of work life. This research dedicates the ultimate benefits of how public-sector organizations develop innovative governance. Regardless of its contribution to academia, this research is also a practical contribution to leaders and managers to better understand and take control in managing the dynamic effects of organizational culture and innovations for quality of work life in public sector organizations.

Regarding the trend of smart government innovation, smart work system addressed in this research practically brings about impacts on how to develop policies on public-sector organizational innovation through having concern about cultural and innovative values of the organizations, and the pursuing efforts to better improve quality of work life. Smart work system participation is the employees' trend of working for the organization, — in which employees desire flexibility and work life balance, expect safety and convenience while working.

This research gives us practical knowledge that organizational culture and innovation within the South Korean public-sector organizations have gone through marvelous progressive development through their genuine innovative culture. This gives us sense of spirit and new horizons to innovate and collaborate through networking policies across public sector organizations toward a sustainable quality of work life in a smart governance system.

#### 4. Limitation and Direction for Future Research

First, regarding its greater results, the current research addressed several shortcomings to be improved. The finding in relation to the rational culture's influence on organizational innovation in this research was dissatisfying. It is suggested to examine this finding on other contexts of organizations as comparisons. This study only applied two types of sub-culture on the organizational or the environmental level, thus, further researches are required to extend on other sub-cultures, particularly the internal cultural elements (i.e. group culture and hierarchical culture) within the individual aspects of the organizational culture.

Second, the smart work system of the study just included a smart work center and a smart work teleconference participation. Since this becomes the current trend of the organizational innovation facing uncertainties, then further research may integrate other smart governance aspects to support smart work system, and adapt it to other contexts as well. The implementation of smart work center needs to be revised because culturally, public-sector employees are more interested to work in flexible conditions, remotely, and in their available circumstances. Then, more general, strong leadership commitment to smart work system should consider cultural typology and organizational characteristics, such as hierarchical culture which still exist (sometimes) in Korean public sector organizations and beyond. Leadership plays a pivotal role to facilitate the creation of an innovative work environment even facing disruptive uncertainties.

Third, the study was only conducted to public-sector organizations in South Korea that have been very advancing in organizational innovation and smart work system. Future research can be applied to other public sector organizations of other countries. It is admitted that the current survey data compilation for this study is required to be updated. Further studies are suggested to develop the latest available survey data, or even develop much more qualitative or stronger mixed-research approaches to organizational culture, innovations, and smart work systems for the sustainable quality of

work life in public sector.

## References

- Ahmad, S. (2013). Paradigms of quality of work life. *Journal of Human Values*, 19(1): 73-82.
- Albino, V., Berardi, U., & Dangelico, R. M. (2015). Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. *Journal of urban technology*, 22(1): 3-21.
- Al-Alawi, A. I., Al-Marzooqi, N. Y., & Mohammed, Y. F. (2007). Organizational culture and knowledge sharing: critical success factors. *Journal of knowledge management*, 11(2): 22-42.
- Alegre, J., Pla-Barber, J., Chiva, R., & Villar, C. (2012). Organisational learning capability, product innovation performance and export intensity. *Technology Analysis & Strategic Management*, 24(5): 511-526.
- Altshuler, A. A., & Zegans, M. D. (1997). Innovation and public management: Notes from the state house and city hall. *Innovation in American Government*, 68-80.
- Ballantyne, N., Wong, Y. C., & Morgan, G. (2017). Human services and the fourth industrial revolution: From husITa 1987 to husITa 2016. *Journal of Technology in Human Services*, 35(1): 1-7.
- Batt, R., & Valcour, P. M. (2003). Human resources practices as predictors of work-family outcomes and employee turnover. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 42(2): 189-220.
- Batty, M., Axhausen, K. W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., ... & Portugali, Y. (2012). Smart cities of the future. *The European Physical Journal Special Topics*, 214(1): 481-518.
- Benitez-Amado, J., & Walczuch, R. M. (2012). Information technology, the organizational capability of proactive corporate environmental strategy and firm performance: a resource-based analysis. *European Journal of Information Systems*, 21(6): 664-679.

- Braunscheidel, M. J., & Suresh, N. C. (2009). The organizational antecedents of a firm's supply chain agility for risk mitigation and response. *Journal of operations Management*, 27(2): 119-140.
- Brown, H., Kim, J. S., & Faerman, S. R. (2020). The influence of societal and organizational culture on the use of work-life balance programs: A comparative analysis of the United States and the Republic of Korea. *The Social Science Journal*, 1-15.
- Brunges, M., & Foley-Brinza, C. (2014). Projects for increasing job satisfaction and creating a healthy work environment. *AORN journal*, 100(6): 670-681.
- Camisón, C., & Villar-López, A. (2011). Non-technical innovation: Organizational memory and learning capabilities as antecedent factors with effects on sustained competitive advantage. *Industrial Marketing Management*, 40(8): 1294-1304.
- Cao, Z., Huo, B., Li, Y., & Zhao, X. (2015). The impact of organizational culture on supply chain integration: a contingency and configuration approach. *Supply Chain Management: An International Journal*, 24-41.
- Carayon, P. (1997). Temporal issues of Quality Working Life and Stress in Human-Computer Interaction. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 9(4): 325-342.
- Carreiro, H., & Oliveira, T. (2019). Impact of transformational leadership on the diffusion of innovation in firms: Application to mobile cloud computing. *Computers in Industry*, 107: 104-113.
- Chahal, H., & Bakshi, P. (2015). Examining intellectual capital and competitive advantage relationship. *International Journal of Bank Marketing*, 33(3): 376-399.
- Cha, K. J., & Cha, J. S. (2014). The common challenges to the successful implementation of smart-work program. *International Journal of Multimedia and Ubiquitous Engineering*, 9(2): 127-132.
- Chua, R. Y., Roth, Y., & Lemoine, J. F. (2015). The impact of culture on creativity: How cultural tightness and cultural distance affect global innovation crowdsourcing work. *Administrative Science Quarterly*, 60(2): 189-227.
- Chiu, C. Y., & Hong, Y. Y. (2005). *Cultural Competence: Dynamic Processes*. New

- York: Guilford.
- Chiu, C. Y., & Kwan, L. Y. Y. (2010). Culture and creativity: A process model. *Management and Organization Review*, 6(3): 447-461.
- Crites Jr, S. L., Fabrigar, L. R., & Petty, R. E. (1994). Measuring the affective and cognitive properties of attitudes: Conceptual and methodological issues. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 20(6): 619-634.
- Csikszentmihalyi, M. (1999). 16 implications of a systems perspective for the study of creativity, in R. J. Sternberg (ed.), *Handbook of creativity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis, L. E. (1983). Design of new organizations, in H. Kolodny & H. V. Beinum (ed.), *The quality of working life and the 1980s*. New York: Praeger.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). Corporate cultures: The rites and rituals of organizational life. *Reading/T. Deal, A. Kennedy. -Mass: Addison-Wesley*, 2: 98-103.
- Decastri, M., Gagliarducci, F., Previtali, P., & Scarozza, D. (2020). Understanding the Use of Smart Working in Public Administration: The Experience of the Presidency of the Council of Ministers. In *Exploring Digital Ecosystems*(pp. 343-363). Springer, Cham.
- De Dreu, C. K. (2010). Human creativity: Reflections on the role of culture. *Management and Organization Review*, 6(3): 437-446.
- De Mattos, C. A., & Laurindo, F. J. B. (2017). Information technology adoption and assimilation: Focus on the suppliers portal. *Computers in industry*, 85: 48-57.
- Denison, D. R., & Spreitzer, G. M. (1991). Organizational culture and organizational development: A competing values approach. *Research in organizational change and development*, 5(1): 1-21.
- Dhamija, P., Gupta, S., & Bag, S. (2019). Measuring of job satisfaction: the use of quality of work life factors. *Benchmarking: An International Journal*.
- Di Stefano, G., Scrima, F., & Parry, E. (2019). The effect of organizational culture on deviant behaviors in the workplace. *The International Journal of Human Resource Management*, 30(17): 2482-2503.
- Dougherty, D. E. B. O. R. A. H., & Cohen, M. A. (1995). Product innovation in mature

- firms. *Redesigning the firm*, 87-115.
- Eger, J. M. (2009). Smart growth, smart cities, and the crisis at the pump a worldwide phenomenon. *I-WAYS-The Journal of E-Government Policy and Regulation*, 32(1): 47-53.
- Eom, S. J., Choi, N. B., & Sung, W. (2014). The use of smart work in Korea: who and for what? In *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research*. 253-262.
- Fatima, M. (2016). The impact of organizational culture types on the job satisfaction of employees. *Sukkur IBA Journal of Management and Business*, 3(1): 13-32.
- France, C., Mott, C., & Wagner, D. (2007). The innovation imperative: How leaders can build an innovation engine. *Oliver Wyman Journal*, 23: 45-52.
- Garicano, L., & Heaton, P. (2010). Information technology, organization, and productivity in the public sector: Evidence from police departments. *Journal of Labor Economics*, 28(1): 167-201.
- Georges, G., Glynn-Burke, T., & McGrath, A. (2013). *Improving the local landscape for innovation*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Gil-Garcia, J. R., Helbig, N., & Ojo, A. (2014). Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 31: 11-18.
- Gil-Garcia, J. R., Zhang, J., & Puron-Cid, G. (2016). Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view. *Government Information Quarterly*, 33(3): 524-534.
- Gozukara, I., Yildirim, O., & Yildiz, B. (2016). Innovative behavior: Relations with developmental culture, Psychological empowerment, Distributive justice and organizational learning capacity. *International Business Research*, 9(10): 186-200.
- Hansen, G. S., & Wernerfelt, B. (1989). Determinants of firm performance: The relative importance of economic and organizational factors. *Strategic management journal*, 10(5): 399-411.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present.

- Public money and management*, 25(1): 27-34.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Sage publications.
- Holland, P., & Bardoel, A. (2016). The impact of technology on work in the twenty-first century: exploring the smart and dark side. *The International Journal of Human Resource Management*, 27(21): 2579-2581.
- Howcroft, D., & Taylor, P. (2014). 'Plus ca change, plus la meme chose': researching and theorising the new, new technologies. *New Technology, Work and Employment*, 29(1): 1-8.
- Hwang, K., & Choi, M. (2017). Effects of innovation-supportive culture and organizational citizenship behavior on e-government information system security stemming from mimetic isomorphism. *Government Information Quarterly*, 34(2): 183-198.
- Karahanna, E., Straub, D. W., & Chervany, N. L. (1999). Information technology adoption across time: a cross-sectional comparison of pre-adoption and post-adoption beliefs. *MIS quarterly*, 183-213.
- Khan, M. A., Ismail, F. B., Hussain, A., & Alghazali, B. (2020). The interplay of leadership styles, innovative work behavior, organizational culture, and organizational citizenship behavior. *SAGE Open*, 10(1): 2158244019898264.
- Khazanchi, S., Lewis, M. W., & Boyer, K. K. (2007). Innovation-supportive culture: The impact of organizational values on process innovation. *Journal of operations management*, 25(4): 871-884.
- Kim, M. J., Lee, C. K., & Contractor, N. S. (2019). Seniors' usage of mobile social network sites: Applying theories of innovation diffusion and uses and gratifications. *Computers in Human Behavior*, 90: 60-73.
- Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2005). How to create uncontested market space and make the competition irrelevant. *Harvard Business Review*, 4(13): 1-2.
- Lee, J. S., Back, K. J., & Chan, E. S. (2015). Quality of work life and job satisfaction among frontline hotel employees. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 27(5): 768-789.
- Leung, A. K. Y., & Chiu, C. Y. (2008). Interactive effects of multicultural experiences

- and openness to experience on creative potential. *Creativity Research Journal*, 20(4): 376-382.
- Lewis, M. W., Welsh, M. A., Dehler, G. E., & Green, S. G. (2002). Product development tensions: Exploring contrasting styles of project management. *Academy of Management Journal*, 45(3): 546-564.
- Liu, W., Sidhu, A., Beacom, A. M., & Valente, T. W. (2017). Social Network Theory. *The International Encyclopedia of Media Effects*. USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Lok, P., Westwood, R., & Crawford, J. (2005). Perceptions of organisational subculture and their significance for organisational commitment. *Applied Psychology*, 54(4): 490- 514.
- Mathis, R.L. & Jackson, J.H. (2003). *Human resource management, 10th edition*. Mason, OH: South-Western.
- McDermott, R., & O'dell, C. (2001). Overcoming cultural barriers to sharing knowledge. *Journal of knowledge management*.
- Meyer, A. D., Tsui, A. S., & Hinings, C. R. (1993). Configurational approaches to organizational analysis. *Academy of Management journal*, 36(6): 1175-1195.
- Moore, G. C., & Benbasat, I. (1991). Development of an instrument to measure the perceptions of adopting an information technology innovation. *Information systems research*, 2(3): 192-222.
- Moorman, C. (1995). Organizational market information processes: cultural antecedents and new product outcomes. *Journal of marketing research*, 32(3): 318-335.
- Morris, M. W., & Leung, K. (2010). Creativity east and west: Perspectives and parallels. *Management and Organization Review*, 6(3): 313-327.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. *Strategy Unit*. London, UK: Cabinet Office.
- Nadler, D. A., & Lawler, E. E. (1983). Quality of work life: Perspectives and directions. *Organizational dynamics*, 11(3): 20-30.
- Naor, M., Goldstein, S. M., Linderman, K. W., & Schroeder, R. G. (2008). The role of culture as driver of quality management and performance: infrastructure

- versus core quality practices. *Decision Sciences*, 39(4): 671-702.
- Naqshbandi, M. M., Kaur, S., & Ma, P. (2015). What organizational culture types enable and retard open innovation? *Quality & Quantity*, 49(5): 2123-2144.
- Navarro, J. L. A., Ruiz, V. R. L., & Peña, D. N. (2017). The effect of ICT use and capability on knowledge-based cities. *Cities*, 60, 272-280.
- Okrepilov, V. V., & Leonidovich, M. V. (2015). Economics of quality—the basis of innovative development and ensuring the quality of life. *Asian Social Science*, 11(7): 312.
- Ollier-Malaterre, A., & Foucreault, A. (2017). Cross-national work-life research: Cultural and structural impacts for individuals and organizations. *Journal of Management*, 43(1): 111-136.
- O'Reilly III, C. A., Chatman, J., & Caldwell, D. F. (1991). People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organization fit. *Academy of management journal*, 34(3): 487-516.
- Park, S. M., & Joaquin, M. E. (2012). Of alternating waves and shifting shores: The configuration of reform values in the US federal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 514-536.
- Park, S. M., & Kim, S. (2013). *Public Management. A Case Handbook*. Seoul: Sungkyunkwan University Press.
- Park, S. M., Joaquin, M. E., Min, K. R., & Ugaddan, R. G. (2018). Do reform values matter? Federal worker satisfaction and turnover intention at the dawn of the trump presidency. *The American Review of Public Administration*, 48(6): 506-521.
- Parker, R., & Bradley, L. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*.
- Partridge, H. L. (2004). Developing a human perspective to the digital divide in the 'smart city'.
- Potnis, D. D. (2010). Measuring e-Governance as an innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 27(1): 41-48.
- Prajogo, D. I., & Ahmed, P. K. (2006). Relationships between innovation stimulus, innovation capacity, and innovation performance. *R&D Management*,

36(5): 499-515.

- Prakash, S. D., Kumar, A., Shekhar, S., & Khant, A. (2016). Understanding the concept of smart cities. *Development*, 3(3).
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1969). The context of organization structures. *Administrative science quarterly*, 14, 91-114.
- Quinn, R. E. (1988). *Beyond rational management*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rabbani, S., Imran, R., & Kamal, N. (2014). Leadership and creativity: does organizational culture matter. *Journal of Basic and Applied Scientific Research*, 4(6): 50-56.
- Randall, R. M. (2015). W. Chan Kim and Renée Mauborgne dispel blue ocean myths. *Strategy & Leadership*, 43(2): 11-14.
- Rice, R. W., McFarlin, D. B., Hunt, R. G., & Near, J. P. (1985). Organizational work and the perceived quality of life: Toward a conceptual model. *Academy of Management review*, 10(2): 296-310.
- Rice, R. (2011). "Diffusion of innovations." *Oxford Bibliographies Online: Communication*. Retrieved from <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756841/obo-9780199756841-0045.xml>.
- Robertson, T. S. (1967). The process of innovation and the diffusion of innovation. *Journal of marketing*, 31(1): 14-19.
- Rogers, E.M., (1995). *Diffusion of Innovation, 4th edition*. New York: The Free Press.
- Schwab, K. (2015). The Fourth Industrial Revolution: What it means and how to respond. *Foreign Affairs*, 1-7.
- Scott, T., Mannion, R., Marshall, M., & Davies, H. (2003). Does organisational culture influence health care performance? A review of the evidence. *Journal of health services research & policy*, 8(2): 105-117.
- Sirgy, M. J., Efraty, D., Siegel, P., & Lee, D. J. (2001). A new measure of quality of work life (QWL) based on need satisfaction and spillover theories. *Social indicators research*, 55(3): 241-302.
- Shafiq, M., Tasmin, R., Takala, J., Qureshi, M. I., & Rashid, M. (2017). Relationship of blue ocean strategy and innovation performance, an empirical study. *City University Research Journal Special Issue: AIC, Malaysia*, 74-80.

- Shanker, R., Bhanugopan, R., Van der Heijden, B. I., & Farrell, M. (2017). Organizational climate for innovation and organizational performance: The mediating effect of innovative work behavior. *Journal of vocational behavior*, 100, 67-77.
- Shareef, M. A., Kumar, V., Dwivedi, Y. K., & Kumar, U. (2014). *Service delivery through mobile government (mgov): Driving factors and cultural impacts*. New York: Springer.
- Shrimali, H., & Sinha, M. N. (2017). The Role of Organizational Culture In Employees Work-Life Balance. *International Education and Research Journal*, 3(7).
- Smith, V. (1997). New forms of work organization. *Annual review of sociology*, 23(1): 315-339.
- Swanson, E. B. (2010). Consultancies and capabilities in innovating with IT. *The journal of strategic information systems*, 19(1): 17-27.
- Suttle, J. L. (1977). Improving life at work: problems and prospects. *Improving life at work: behavioral science approaches to organizational change*. Santa Mónica, CA: Goodyear Publishing Company.
- Tanriverdi, H., Rai, A., & Venkatraman, N. (2010). Research commentary-reframing the dominant quests of information systems strategy research for complex adaptive business systems. *Information systems research*, 21(4): 822-834.
- Thrasher, E. H., Craighead, C. W., & Byrd, T. A. (2010). An empirical investigation of integration in healthcare alliance networks. *Decision Support Systems*, 50(1): 116-127.
- Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (1997). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. Chichester, UK: John Wiley.
- Torokoff, M. (2010). Analysis of directing the innovation process and its relation to middle level manager's work: the case of Estonian enterprises. *Engineering Economics*, 21(4).
- Tsui, A. S., Wang, H., & Xin, K. R. (2006). Organizational culture in China: An analysis of culture dimensions and culture types. *Management and Organization Review*, 2(3): 345-376.

- Turró, A., Urbano, D., & Peris-Ortiz, M. (2014). Culture and innovation: The moderating effect of cultural values on corporate entrepreneurship. *Technological Forecasting and Social Change*, 88, 360-369.
- Valcour, P. M., & Batt, R. (2003b). Work-life integration: Challenges and organizational responses. *It's about time: Couples and careers*, 310-331.
- Valcour, P. M., & Hunter, L. W. (2005). *Technology, organizations, and work-life integration* (pp. 61-84).
- Van de Vrande, V., De Jong, J. P., Vanhaverbeke, W., & De Rochemont, M. (2009). Open innovation in SMEs: Trends, motives and management challenges. *Technovation*, 29(6-7): 423-437.
- Varsakelis, N. C. (2001). The impact of patent protection, economy openness and national culture on R&D investment: a cross-country empirical investigation. *Research policy*, 30(7): 1059-1068.
- Waheed, A., Miao, X., Waheed, S., Ahmad, N., & Majeed, A. (2019). How new HRM practices, organizational innovation, and innovative climate affect the innovation performance in the IT industry: A moderated-mediation analysis. *Sustainability*, 11(3): 621.
- Whitten, J., Bentley, L. and Dittman, K. (2001), *System Analysis and Design Methods*, New York: McGraw-Hill.
- Wu, L., & Chen, J. L. (2014). A stage-based diffusion of IT innovation and the BSC performance impact: A moderator of technology-organization-environment. *Technological Forecasting and Social Change*, 88, 76-90.
- Yuh, J., & Choi, S. (2017). Sources of social support, job satisfaction, and quality of life among childcare teachers. *The Social Science Journal*, 54(4): 450-457.
- Zammuto, R.F. & Krakower, J. Y. (1991). Qualitative and Quantitative study of organizational culture. *Research in organizational change and development*. 5, 83-114.
- Zu, X., Robbins, T. L., & Fredendall, L. D. (2010). Mapping the critical links between organizational culture and TQM/Six Sigma practices. *International journal of production economics*, 123(1): 86-106.

---

**Janiscus Pieter Tanesab:** Doctoral Candidate in Public Administration at the Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, Seoul-Korea. His Research interests are Disaster Risks Reduction and Local Innovation, Behavioral Public Administration for Government Innovation, Leadership, and Social Equity in Education. He published in such journal as: International Journal of Policy Studies (janiscustanesab@yohoo.co.id).

**Jun Jung Park:** Doctoral Student in Political Science and Public Administration at the Department of Policy Studies, Hanyang University Graduate School, Seoul-Korea. His research interests include Local Government, Local Innovation, Local Autonomy and Decentralization, Balanced National Development (policepjj1@naver.com).

## Culture and Innovation: Current Paradigm Shift for Quality of Work Life in Public-sector Organizations

Janiscus Pieter Tanesab & Jun Jung Park

The current rapid technological innovation through the proliferation of smart government is demanding to shift the organizational culture and innovations for quality of work life in public-sector organizations. Referring to previous studies, this paper addressed the effect of organizational culture and innovations on quality of work life through the moderation of smart work system participation of the Korean public-sector organizations. Data was collected from the Korea Institute of Public Administration (KIPA) for both central and local public employees in South Korea. Results found that development culture significantly affected organizational innovations; and subsequently, organizational innovations significantly play a mediating role to the quality of work life in public-sector organizations. Then, smart work system participation through smart work teleconference positively influenced both organizational culture and organizational innovation; whereas, on smart work center participation was a lacking of contribution. Therefore, it was proposed to address other internal organizational cultures (i.e. group culture and hierarchical culture) as the antecedent for further studies; — and strengthen and extend the integration of smart work system participation to develop organizational innovation for a better quality of work life. Then, strong potential leadership is also required in a collaborative social-network system among interest groups of public-sector organizations.

[Keywords: Culture; innovation; public-sector organization; quality of work life]

## 정책행위자에 대한 인식이 규제정책수용성에 미치는 영향: 게임이용장애 인식의 조절효과를 중심으로

정기용·박형준·조경훈

본 연구는 게임이용장애가 질병코드로 포함되는 것이 확정된 이후 새롭게 변화하는 게임규제 정책 환경을 정책수용성의 관점에서 접근한다. 정책행위자에 대한 인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 영향을 파악하고 게임이용장애라는 위험 인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 조절효과를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 정책행위자를 정책대상자 중 규제대상인 게임회사와 보호대상인 아동 및 청소년, 정책집행자로 구분하고 이들에 대한 인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하고 게임이용장애의 조절효과 여부를 확인하였다. 위계적 조절회귀분석결과 첫째, 정책대상자 중 규제대상인 게임회사의 신뢰도는 게임규제 정책수용성에 부(-)의 영향을, 보호대상인 아동 및 청소년의 보호 인식은 게임규제 정책수용성에 정(+)의 영향이 미치는 것으로 확인이 되었다. 둘째, 위험인식인 게임이용장애 인식은 게임규제 정책수용성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만, 정책대상자 인식과 게임이용장애 인식 간 조절효과는 게임규제 정책수용성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 정책집행자인 정부의 정책에 대한 신뢰는 정책수용성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다으며, 정책집행자 인식과 게임이용장애 인식 간 조절효과는 게임규제 정책수용성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상의 분석결과를 통하여 본 연구에서는 정책수용성 관점에서 향후 게임규제정책의 추가 도입에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

[주제어: 정책행위자, 정책수용성, 게임이용장애, 위계적조절회귀분석]

### 1. 연구의 배경과 목적

인간은 다양한 형태의 근로를 통하여 자원을 획득하여 생활을 유지하고 다른 한편으로는 자신의 가치를 확인하여 자아를 실현하기도 한다. 하지만 인간의 삶은 근로를 통한 생산과 성취뿐만 이루어지는 것이 아닌 역사가 기록되기 이전부터 놀이

이 연구는 2019년 문화체육관광부의 재원으로 한국콘텐츠진흥원의 위탁을 받아 수행된 연구 임(KOCCA 19-11, 2019 게임 과몰입 국제 공동연구)

논문접수일: 2020.08.20, 심사기간(1차~2차):2020.09.07~09.29, 게재확정일: 2020.09.29

를 활용하여 즐거움을 추구하여 왔다. 사회과학적으로 놀이에 대한 관심은 고전적 이론 시기에는 충분히 고려하지 않았으며, 산업혁명을 통해 발전한 과학적 관리론과 관료제에서는 인간을 문화적·가치적인 측면을 추구하는 존재가 아닌 기계적인 존재로 바라보았다. 신고전적 이론의 흐름 이후 인간과 사회에 대해 확장된 시각을 가지게 된 후 인간의 안녕과 지속가능한 발전을 위해 다양한 차원의 만족이 필요하다고 인식되었다. 놀이는 시대의 발전으로 스포츠, 언어유희, 보드게임 등으로 다양한 형태로 변화하였으며, 오늘날에는 게임의 모습으로 발전하였다. 우리나라에서도 게임이용자가 증가하면서 게임산업 역시 크게 발전하게 되었으며, 게임은 전 세계 시장에서 크게 성장하여 많은 수의 사람들이 게임을 즐기는 모습을 볼 수 있다.

인간의 역사와 함께 성장한 놀이 및 게임은 현대사회에서 필수적인 것으로 인식되고 있으나 이러한 성장이 자유를 보장하는 것은 아니며 다양한 사회·문화적 변화에 따른 사회문제가 발생하기 시작하였다. 따라서 이러한 게임에 대해서도 국민의 삶의 안전을 보호하기 위하여 규제의 필요성을 인식하게 되었으며, 사회적 발전과 함께 사회적 규제를 효과적으로 시행하는 방안의 필요성이 필요한 시점이다 (Ranchordás, 2015).

지난 2019년 5월 제72회 WHO 총회에서 게임이용장애를 국제질병분류에 포함시키는 것을 확정된 이후 추가적인 게임규제정책의 필요성에 대한 논의가 제기되고 있다. 이미 청소년의 게임이용장애를 우려하여 2011년 11월부터 만 16세 미만의 청소년이 인터넷을 활용한 게임의 접속을 강제적으로 차단하는 섯다운제, 2012년 7월부터 만 18세 미만 청소년의 인터넷 게임이용을 제한하는 게임시간 섯택제가 시행되고 있으나 최근 게임이용장애 질병코드 도입으로 추가 게임규제정책의 도입이 논의되고 있다. 이와 관련하여 새로운 콘텐츠 산업인 게임산업의 위축이 우려되어 추가 게임규제 도입을 반대하는 의견과 게임이용장애에 대한 위험인식으로 추가 게임규제 도입을 찬성하는 의견이 대립중이다. 즉, 정부는 게임 산업의 보호와 발전을 추구하는 상황에서 게임이용장애의 문제를 해결하기 위한 필요성을 동시에 경험하고 있으며 이에 대한 바람직한 정책수용성을 위한 논의가 필요한 시점이라 판단되고 있다.

본 연구는 전술한 연구의 배경을 토대로 다수의 섯��연구를 통해 정책수용성의 영향요인인 정책행위자에 대한 내용을 파악하며, 변화하고 있는 게임정책환경을 파악한다. 이후 새롭게 변화하는 게임규제정책 환경에 대해 정책수용성 관점에서 정책행위자를 정책대상자(규제대상, 보호대상자)와 정책집행자로 구분하고 이들에 대한 인식의 차이가 규제정책수용성에 미치는 영향을 실증적으로 분석한다. 이와 함

게 게임이용장애라는 위험인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 조절효과를 확인하기 위하여 위계적 조절회귀분석 방법을 활용한다. 이러한 연구를 통하여 정책수용성 관점에서 정책행위자에 대한 인식의 차이와 위험인식의 영향력을 실증적으로 파악함으로써 향후 정책수용성과 게임규제정책 도입에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## II. 이론적·정책적 검토

### 1. 정책수용성

#### 1) 정책수용성의 개념

정책수용성(policy acceptance)에 대한 개념정의는 정책연구분야에서 자주 사용되는 개념이지만 정확한 정의에 대해서는 여전히 많은 의견의 차이를 보이고 있으며 명확하게 정의하기 어려운 개념이다(김재근·권기현, 2009; 김지수·심준섭, 2011). 정책수용성에 대한 논의를 진행하는 과정에서 견해의 차이에 따라 정책수용성을 순응(compliance) 및 동조(conformity)와 유사한 의미로 사용하기도 하며 순응이란 개념으로 통합하여 설명하기도 한다(최연홍·오영민, 2004; 정정길 2011; 강근복 외, 2016; 오현정·이찬구, 2019).

정책수용성은 주어진 정책에 대한 정책대상집단이 받아들일 것인지 또는 거부할 것인지의 태도를 결정하는 것으로 국민과 어떤 정책의 내면적 관계에 대한 주관적 표현으로 정의할 수 있다. 정책수용성이란 정책대상집단의 입장에서 외면적 태도 변화와 함께 내면적 심리의 변화를 포함하는 개념인 순응보다 확장된 것으로 이해할 수 있다(Duncan, 1978; 김재근·권기현, 2007). 이외에도 정책수용성을 정책집행에 대한 성공 및 실패를 좌우하는 결정요인으로 설명하기도 하였으며(Anderson, 1984; 정정길, 2001; 최연홍·오영민, 2004), 새로운 정책, 규제 및 법 등과 같은 사회적 변화에서 국민의 반응을 의미하며, 새로운 정책이 시행된 이후 정책에 대한 찬성 또는 반대를 통한 정책을 평가하는 경향으로 정의되기도 한다(Schuitema et al., 2010). 최근 연구에서는 정책수용성을 도덕적 및 합리적 과정을 거친 정책에 대하여 시민들의 호의 또는 불만 등 정책을 평가하는 성향(최예나·김예수, 2018), 또는 정책 내용 및 결과를 내면적으로 받아들이는 것으로 정의한다(오현정·이찬구,

2019).

이러한 정책수용성은 정책대상자를 통해 정책의 실질적 성과가 파악될 경우 정책대상자의 정책수용성은 정책의 의도된 내용과 부합된 행위의지와 결합되어 정책의 성과를 판단할 수 있는 요인으로 평가되고 있다(허범, 1982; 2004; 홍성만·유재원, 2005; 김재근·권기현, 2007).

## 2) 정책수용성과 정책행위자

정책과정 연구에서 정책수용성의 영향요인을 파악하는 연구가 꾸준히 진행된 결과 정책수용성에 영향을 미치는 대표적인 요인으로는 정책행위자 요인과 정책 특성에 관한 요인으로 크게 나타낼 수 있다. 다만, 본 연구에서는 정책행위자 요인을 중심으로 논의를 진행하므로 정책 특성에 관한 요인을 제외한 정책행위자 요인에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

정책행위자 요인은 정책집행자와 정책대상자로 구분할 수 있다. 정책집행자 요인은 정책을 집행하는 정부 및 기관과 관련된 것으로 신뢰, 능력, 정부 또는 기관의 특징으로 구분할 수 있다(Gamson, 1968; Sears et al., 1978; Useem, 1982; Quintyn & Taylor, 2003; 최연홍·오영민, 2004; 박정훈·신정희, 2010; 김지수·심준섭, 2011; 하민철·한석태, 2013; 전영환·목진휴·김병준, 2016; 목진휴, 2017; 최예나·김이수, 2018; 이대웅 외, 2018; 고해영·김주경, 2020). 신뢰는 정부 및 기관에 대한 신뢰와 함께 제도, 정부의 상호작용의지에 관한 신뢰까지 포함하며 가치, 태도, 역량 및 소통의 신뢰로 구분하여 사용된다. 정책집행자의 능력은 정부 및 기관의 전문성, 재정, 행정 및 정치적 능력을 포함한 정책수행능력을 의미하고, 기관의 특징으로는 정책집행기관의 특징, 담당자의 특징, 기관의 독립성, 책임성, 투명성, 중립성 등이 포함되어 있다.

정책대상자 요인은 국민을 의미하며, 개인적 특성인 피규제 경험, 정책의 찬성 및 반대, 사회적 위치, 정치적 성향 등이 정책수용성의 영향요인으로 연구되고 있다(Barrett & Cook, 1991; 최연홍·오영민, 2004; 정창훈, 2008; 하상근, 2011; 원숙연, 2011; 박재근·장현주, 2012; 최예나·김이수, 2018). 이와 같은 정책수용성에 영향을 미치는 정책행위자의 요인을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정책행위자 요인 정리

구분 1	구분 2	세부항목
정책집행자	신뢰	제도에 대한 신뢰, 상호작용의지 정부신뢰/불신, 가치·태도·역량·소통 신뢰
	능력	전문성, 정책수행능력 재정적·행정적·정치적 능력
	기관 특징	집행기관/담당자 특징, 기관 독립성 책임성·투명성·중립성
정책대상자	개인적 특성	피규제 경험, 정책효능감, 정책 특성(찬성/반대) 정치적 성향, 사회적 위치, 사회적 거리감, 정책수용의사

## 2. 게임이용장애 규제정책

### 1) 게임이용장애의 도입

세계보건기구(WHO)는 지난 2018년 6월 18일 스위스 제네바에서 게임이용장애(Gaming Disorder)를 질병코드에 도입하는 ICD-11<sup>1)</sup>을 발표하였고, 이후 2019년 5월 25일 제72회 WHO 총회에서 ICD-11을 통과시켜 2022년 1월 1일부터 효력이 발효되는 것으로 확정되었다. 게임이용장애가 6C51이라는 질병코드로 도입된다는 의미는 과거 질병으로 인정받지 않던 게임이용장애가 질병으로 공식적으로 인정받는 것을 의미하며 따라서 진단 및 치료가 가능하다는 의미가 포함되어 있다. 게임이용장애는 2015년 ICD-11 개정 초안에 정신질환의 일종으로 새롭게 포함되었으며, 정신·행동적 또는 신경 발달 장애의 하위 항목인 중독성 행동에 따른 장애 항목으로 편입되어 중독의 일종으로 게임이용장애가 분류되었다(한국콘텐츠진흥원, 2018). ICD-11에서 제시한 게임이용장애 진단기준은 〈표 2〉와 같다.

1) ICD(International Classification of Diseases: 국제질병분류): 전 세계적 건강 동향을 파악할 수 있는 기초자료이며 질병 및 상태 파악을 위한 국제표준의 진단분류체계를 의미함.(<https://www.who.int/classifications/icd/en/>)

〈표 2〉 게임이용장애 진단 기준

번호	행동 양상
1	게임행동 패턴이 개인과 가족, 사회, 교육 및 직업 또는 기타 중요한 부분에서 심각한 문제를 초래할 수준의 경우
2	게임이 일상생활 및 다른 관심사보다 우선이며, 부정적인 결과가 발생하더라도 게임을 단계적 또는 지속적으로 확대
3	게임 시작, 빈도, 지속시간, 종료, 강도 등 게임 행동을 제어하는 기능 저하

자료: WHO(2019), 한국콘텐츠진흥원(2019)

ICD-11에서 정의한 게임이용장애란 “온라인(인터넷을 활용한) 또는 오프라인으로 수행되는 반복적 또는 지속적인 게임(디지털 게임 또는 비디오 게임) 행동의 패턴”을 의미한다(WHO, 2019).

게임이용장애의 진단 기준은 〈표 2〉에 작성된 행동 양상이 지속적 또는 일시적으로 발생하는 경우 모두를 포함하고 있다. 또한, 3가지 행동 양상이 모두 충족되고 최소 12개월 동안 행동 양상이 유지되는 경우(증상이 심각할 경우 기간이 단축될 수 있음)에 게임이용장애로 진단된다(WHO, 2019).

ICD-11이 2022년 1월 1일부터 효력이 발효됨에 따라 이러한 내용을 반영한 KCD<sup>2)</sup> 개정이 진행되어야 한다. 현재 KCD는 5년 주기로 개정되고 있으며 7차 개정이 반영되고 있으며 8차 개정은 2020년 고시되어 2021년 1월 1일부터 시행될 예정이므로 2022년 1월 1일부터 효력이 발효되는 ICD-11은 KCD에 2026년에 반영될 것으로 예상되고 있다(보건복지부, 2019).

게임이용장애 질병코드 도입과 관련하여 찬·반 의견이 대립되고 있다. 찬성하는 집단은 보건복지부, 정신의학계(일부) 등이 있으며, 이들은 게임이용장애로 인한 치료비용, 학습 및 작업 기회 손실 등 사회적 비용이 발생하므로 예방적 차원에서 게임이용장애를 질병코드에 도입하는 것에 찬성하고 있다. 반면, 반대하는 집단은 대표적으로 문화체육관광부, 게임산업계 등이 있으며, 이들은 게임이용장애가 질병코드로 등록이 되면 새로운 산업인 콘텐츠 산업에서 성장 동력을 가진 게임산업이 위축될 수 있으며, 현재 게임이용장애와 관련된 규제정책이 시행되고 있으므로 불필요하다는 입장을 보이고 있다(민지원, 2019).

이러한 게임이용장애의 질병코드 도입과 관련하여 찬반의견이 분분하므로 사회

2) KCD(Korean Standard Classification of Diseases: 한국표준질병·사인분류): 의무기록자료, 사망원인통계조사 등 질병의 발생 및 사망자료를 유사성에 따른 체계적으로 분류 및 유형화한 자료를 의미함(통계청, 2015).

적·정책적으로 충분한 논의가 이루어져야 하며, 과학적이고 객관적인 근거에 따라 부정적 영향력의 최소화를 위한 노력이 필요한 시점이다.

## 2) 게임이용장애 규제정책

게임이용장애와 관련된 국내 규제정책으로는 섯다운제가 있다. 섯다운제란 게임 이용장애로부터 만 16세 미만 청소년을 보호하기 위하여 게임(온라인) 서비스 이용 시간을 일부(오전 0시~오전 6시) 제한하는 규제제도이며, 심야시간 온라인게임에 접속하게 되면 화면에 경고문이 표시되면서 성인 인증을 받지 않은 게임이용자의 계정 접속을 차단하는 것을 의미한다. 이러한 섯다운제의 유형을 정리하면 <표 3> 과 같다.

청소년의 게임이용장애를 방지하기 위한 섯다운제는 강제적 섯다운제(섯다운제)와 섯택적 섯다운제(게임시간 섯택제)로 구분할 수 있다. 게임시간 섯택제란 만 18세 미만의 청소년을 대상으로 본인 또는 보호자가 요청할 경우 게임이용시간에 제한을 두는 제도를 의미한다(게임물관리위원회, 2019).

<표 3> 섯다운제의 유형 정리

기준	섯다운제(강제적 섯다운제)	게임시간 섯택제(섯택적 섯다운제)
목적	청소년 게임과몰입 방지	
주무부처	여성가족부	문화체육관광부
적용연령	만 16세 미만의 청소년	만 18세 미만의 청소년
제도시행	2011년 11월 20일	2012년 7월 1일
주요내용	심야시간(0시~6시) 동안 청소년에 대한 온라인게임제공 금지 및 게임접속 불가능	청소년 본인 또는 법정대리인의 요청시 게임이용 방법 및 게임이용시간 등 제한조치 의무화
규제방식	강제적 시행	섯택적 시행
규제성격	이용자 포괄적 규제	이용자 맞춤형 규제

자료: 성육준(2014), 박미경 외(2016) 재구성

다음으로 해외의 게임규제정책을 살펴보면 게임선진국이라고 평가되는 미국, 유럽, 일본 등에서는 정부에 의한 규제가 아닌 민간의 자율규제를 기본으로 게임규제 정책을 실시하고 있다. 대표적인 게임규제인 게임등급분류 규제의 경우 미국에서는 ESRB(Entertainment Software Rating Board)에서 실시하고 있으며 유럽은 PEGI(Pan European Game Information), 일본은 CERO(Computer Entertainment Rating Organization)를 통해 자율적으로 운영되고 있다(강신규·김광재, 2012; 김

성원 외, 2019). 이러한 국가에서는 게임등급분류를 법으로 강제하지 않고 게임 이용자 또는 학부모에게 게임정보를 제공할 목적으로 운영되고 있다.

이와 함께 2013년에 설립된 국제 게임 등급분류연합(IARC: International Age Rating Coalition)이 존재하고 있으며 미국, 유럽, 독일, 호주 등의 나라가 포함되어 있다. 우리나라는 2017년 12월에 IARC에 가입하였으며 이후 해외의 다양한 국가의 등급분류기관이 참가할 예정이므로 향후 국제적인 게임 규제기관의 역할을 담당할 것으로 전망되고 있다(게임물관리위원회, 2019; 김성원 외, 2019).

### 3. 선행연구 검토

정책수용성 측면에서 정책행위자가 정책수용성에 중요한 영향을 미치는 변수임이 다수의 선행연구를 통해 나타난다. 따라서 본 연구에서는 정책수용성에 있어 정책행위자가 미치는 영향과 게임이용장애와 같은 위험인식이 정책수용성에 미치는 영향에 관한 선행연구를 검토하였다.

김지수·심준섭(2011)의 연구에서는 원자력정책을 대상으로 정책행위자인 원자력 발전소의 신뢰정도가 정책수용성에 미치는 영향을 연구하였다. 연구결과 정책행위자인 원자력발전소의 신뢰가 정책수용성을 결정하는 핵심적인 요인으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 정책행위자의 신뢰가 정책수용성을 높일 수 있다는 분명한 결과를 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

하민철·한석태(2013)의 연구에서는 도시지역의 사회적 자본 수준과 정책수용성과 관련하여 정책에 대한 신뢰, 정부에 대한 신뢰가 정책수용성에 미치는 영향을 연구하였다. 연구결과 정부에 대한 신뢰, 정책에 대한 신뢰가 높을수록 정부의 정책수용성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 내용은 정부가 사회적 자본의 형성에 따라 효과적 정책 추진을 통해서 사회적 자본 형성을 시도하는 것이 필요하다는 의미를 갖고 있다.

전영환·목진휴·김병준(2016)의 연구에서는 원자력정책을 중심으로 위험에 대한 인식과 정부신뢰가 정책수용성에 미치는 영향에 대한 연구를 진행하였다. 연구결과 정부신뢰가 원자력정책의 수용성에 긍정적인 영향을 미치며, 원자력에 대한 위험인식이 클수록 정책수용성이 낮아지는 것으로 나타났다. 특히 정부정책의 성과에 대한 긍정적인 인식이 개인의 위험인식을 낮추고 정부신뢰를 강화하며 최종적으로 정책수용성에 높아지는 것으로 나타났다. 따라서 장기적 관점에서 성과 개선, 인식 개선을 통하여 정책수용성을 높여야 하는 것으로 시사점을 제시하고 있다.

목진휴(2017)는 국민인식조사 결과를 활용하여 원자력에 대한 실제 지식과 예상 지식간 응답자 집단을 구분하여 원자력 위험인식과 원자력 정책수용성의 관계에서 지식수준의 조절효과를 파악하는 연구를 진행하였다. 연구결과 원자력이 위험하다고 인식할수록, 상황이 위험하다고 인식할수록 정책수용성에 부정적인 영향이 미치는 것으로 나타났다. 또한, 위험에 대한 지식수준이 높다는 점 하나로는 정책수용성에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나, 지식수준은 위험인식이 정책수용성에 미치는 부정적인 영향을 줄여주는 긍정적인 조절효과를 가지는 것으로 나타났다. 이를 통해 향후 정책수용성을 높이기 위한 정책소통도구 마련의 필요성을 제공하였다.

최예나·김이수(2018)는 전력과 관련된 원전, 방폐장의 설비·설치 정책과 사드, 해군기지과 같은 군사시설의 설치 정책 등 공론화 정책영역에서 정책행위자 정책수용성에 미치는 영향을 분석하였다. 정책집행자의 특성에서 정책수행능력과 기존 정책의 신뢰는 설치 정책영역에서는 정책수용성에 부정적인 영향을 미쳤으며, 설비 정책 영역에서는 정책수용성에 긍정적인 영향을 보였다. 즉, 정책 영역에 따라 정책집행자의 특성이 정책수용성에 서로 다른 영향력을 나타내는 것으로 나타났다.

이대웅·손주희·권기현(2018)의 연구에서는 위험시설 입지정책(원자력정책)에서 정부신뢰와 위험인식과 정책수용성에 미치는 영향을 연구하였다. 연구결과 정부신뢰 중 가치기반·역량기반·소통기반 신뢰는 위험인식을 감소시켰으며, 가치기반·태도기반·소통기반 신뢰는 정책수용성을 증가시키는 것으로 나타났다. 반면, 정부신뢰와 정책수용성 간의 관계에서는 위험인식이 유의미한 영향을 매개효과를 주지 않는 것으로 나타났다. 이러한 연구를 통해 원자력정책과 같은 위험시설 입지정책에서는 정책수용성을 증대시키기 위하여 소통을 기반한 정부신뢰 형성의 필요성을 제시하였다.

Whitfield et al.(2009)의 연구에서는 원자력 발전에 대한 위험 인식 및 태도는 정책행위자인 정부에 대한 신념, 가치, 신뢰 등의 영향을 받으며 이러한 신뢰가 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 원자력 거버넌스 기관에 대한 신뢰가 증가하면 원자력에 대한 위험 인식이 감소하고 원자력 정책에 대한 긍정적인 태도에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

PytlikZillig et al.(2018)은 과학기술 중 나노 기술의 정책수용성에 영향을 미치는 변수에 관한 연구를 진행하였다. 나노 기술 정책에 관한 선호도는 정책수용성에 직접적인 영향을 미치지 않지만, 정책 정보에 대한 비판적 사고는 정책행위자의 인식에 긍정적인 영향을 미치며 결과적으로 정책수용성의 증가에 영향을 미치는 것으로

로 나타났다. 즉, 정책행위자가 제공하는 정보의 품질은 정책수용성에 거의 영향을 미치지 않으나 정책행위자가 제공하는 정보에 대한 비판적 사고는 정책행위자의 신뢰를 개선하여 정책수용성의 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

위의 선행연구 외 다양한 연구를 살펴보면 다수의 연구에서 정책행위자가 정책수용성에 영향을 미치는 주요 요인으로 나타났으며(Gamson, 1968; Sears et al., 1978; Useem, 1982; Barrett & Cook, 1991; 최연홍·오영민, 2005; 정주용, 2008; 박정훈·신정희, 2010; 김지수·심준섭, 2011; 박재근·장현주, 2012; 하민철·한석태, 2013; 전영환·목진휴·김병준, 2016; 목진휴, 2017; 최예나·김이수, 2018; 이대웅·손주희·권기현, 2018; 고해영·김주경, 2020), 특히 정책행위자에 대한 신뢰, 정책에 대한 신뢰가 정책수용성에 유의미한 영향을 미친다는 연구결과를 확인할 수 있었다. 또한, 많은 수의 국내 연구들이 원자력정책을 대상으로 위험에 대한 인식과 정부에 대한 신뢰가 정책수용성에 영향을 미치는 중요한 요인임을 밝혀냈다(김지수·심준섭, 2011; 전영환·목진휴·김병준, 2016; 목진휴, 2017; 최예나·김이수, 2018; 이대웅·손주희·권기현, 2018).

선행연구를 살펴본 결과 기존의 정책수용성의 연구에서는 정책행위자를 정부 또는 기관 등 정책집행자로 주로 다루었지만, 본 연구에서는 정책행위자를 정책집행자와 정책대상자로 구분하여 진행한다. 특히 정책대상자를 규제대상과 정책의 보호대상으로 구분하고 정책행위자의 속성이 아닌 일반국민이 정책행위자에 대한 인식 정도가 정책수용성에 미치는 영향을 파악함으로써 기존 연구와의 차별성을 두고자 한다. 이와 함께, 정책수용성 연구에서 위험에 인식에 대한 연구는 대부분 원자력 정책을 중심으로 이루어졌다. 하지만, 본 연구에서는 게임규제정책 분야의 위험에 대한 인식인 게임이용장애인식의 조절효과를 파악함으로써 게임규제정책 수용성에 미치는 영향을 논의한다는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다고 판단된다.

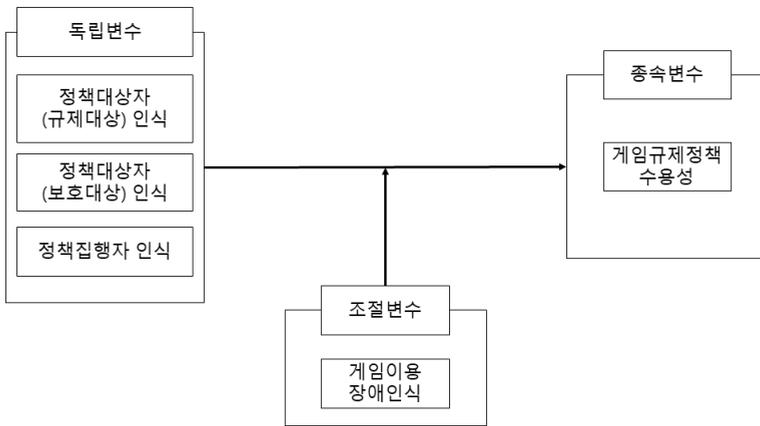
### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형

본 연구의 목적은 게임규제정책의 정책행위자인 정책대상자 및 정책집행자에 대한 인식이 규제정책수용성에 미치는 영향과 이에 대한 게임이용장애 인식의 조절효과를 분석하는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 먼저 독립변수인 정

책대상자(규제대상·보호대상), 정책집행자에 대한 인식과 조절변수인 게임이용장애 인식이 종속변수인 게임규제정책 수용성에 미치는 효과를 분석하고 다음으로 독립 변수와 조절변수의 상호작용에 따른 게임규제정책 수용성에 영향을 미치는 조절효과를 분석한다. 이를 위한 연구방법으로 위계적 조절회귀분석(Hierarchical Moderated Regression Analysis)을 활용하고자 한다. 먼저 본 연구의 분석모형을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석모형



## 2. 자료수집 및 분석방법

본 연구의 분석을 위하여 2019년 한국콘텐츠진흥원에서 실시한 「2019 게임 과몰입 국제 공동연구」의 설문자료를 활용하였다. 본 연구에서 사용한 자료에 대한 설문 응답자의 특성은 <표 4>와 같다.

해당 자료는 WHO의 게임이용장애 질병코드 도입에 따른 찬성 또는 반대하는 집단의 특성, 게임에 대한 인식을 파악하고자 일반국민 1,000명을 대상으로 2019년 8월 28일부터 9월 중순까지 설문조사가 실시되었다. 주요 조사내용으로는 게임이용장애 국내 도입에 관한 찬·반 의견, 게임규제정책 시행의 필요성, 게임규제정책 대상자에 대한 인식, 미디어 모럴 패닉 및 게임이용 인식 등이 포함되어 있다. 해당 자료는 본 연구의 주요 변수인 정책대상자 및 정책집행자에 대한 인식 변수를 중심으로 게임규제정책 수용성에 미치는 영향을 확인할 수 있으며, 특히 게임이용장애 인식의 조절효과를 파악하기 위한 적합한 자료라 판단된다. 따라서 본 연구에서는 해당 자료 중 게임규제정책 수용성에 대한 인식, 게임이용장애에 대한 인식, 정책

행위자에 대한 인식에 대한 응답자료를 활용하였다.

〈표 4〉 표본의 인구통계학적 특성

항목		빈도(명)	비율(%)	항목		빈도(명)	비율(%)	
성별	남성	500	50.0	최종 학력	중학교 재학	6	0.6	
	여성	500	50.0		고등학교 재학	45	4.5	
연령	10대	76	7.6		대학교 재학	78	7.8	
	20대	188	18.8		고졸 이하	230	23.0	
	30대	180	18.0		대학교 졸업	543	54.3	
	40대	195	19.5		대학원 재학	6	0.6	
	50대	210	21.0		대학원 졸업	92	9.2	
	60대	151	15.1		전 가족 한 달 평균 소득	100만 원 미만	17	1.7
	직업	계급 업계	5			0.5	100~200만 원	65
전문직		43	4.3			200~300만 원	157	15.7
관리직		51	5.1	300~400만 원		210	21.0	
기술직		87	8.7	400~500만 원		174	17.4	
사무직		227	22.7	500~600만 원		138	13.8	
서비스직		112	11.2	600~700만 원		80	8.0	
생산직		88	8.8	700~1,000만 원		112	11.2	
농림어업		13	1.3	1,000~1,500만 원		26	2.6	
전업주부		145	14.5	1,500~2,000만 원		7	0.7	
학생		135	13.5	2,000만 원 이상	4	0.4		
무직		94	9.4	모름	10	1.0		

분석 대상인 1,000명 중 남성과 여성이 각각 500명으로 동일한 비율인 것으로 나타났다. 연령대는 50대가 210명(21.0%)으로 가장 많았으며 다음으로 40대 195명(19.5%), 20대 188명(18.8) 순서로 나타났다. 직업은 사무직이 227명(22.7%)으로 가장 높았으며, 다음으로 전업주부 145명(14.5%), 학생 135명(13.5%) 순으로 나타났다. 응답자의 최종학력은 대학교 졸업이 543명(54.3%)으로 가장 높게 나타났으며, 전 가족 한 달 평균소득은 300만 원 이상 400만 원 미만이 210명(21.0%)으로 가장 높게 나타났으며 다음으로 400만 원 이상 500만 원 이하 174명(17.4%) 순서로 나타났다.

이상의 자료를 활용하여 본 연구에서는 분석방법으로 위계적 조절회귀분석을 실시한다. 위계적 조절회귀분석은 연구자가 파악하고자 하는 독립변수를 두 단계 이상 차례대로 투입하여 분석을 진행하여 도출된 회귀모형의 설명력과 독립변수의

결과를 검토하는 위계적 회귀분석에 조절변수 및 상호작용항을 포함시켜 분석을 하는 방법을 의미한다(이학식, 2012; 이대웅 외, 2016). 위계적 조절회귀분석은 연구자가 이론적 배경에 의한 투입될 변수의 순서를 설정하고 단계별 독립변수, 조절변수, 상호작용 변수를 투입하여 분석을 실시한다. 이 과정에서 새롭게 추가된 변수의 영향으로  $R^2$  증가에 대한 F검정을 통해 모형 적합성과 모형 설명력의 증감추의와 추가된 변수의 기여도가 유의한지 판단한다. 따라서  $p < 0.05$ 이면 결정계수의 변화량이 0이 아니며, 통계적으로 유의미하게 증가하였음을 의미한다. 즉, 위계적 회귀분석에서 가장 중요한 것이  $R^2$  증가분의 유의성을 평가하는 것이라 할 수 있다. 이러한 위계적 조절회귀분석은 종속변수에 대한 독립변수의 상대적 영향력을 파악할 수 있다는 점, 조절변수가 종속변수에 미치는 직접적인 영향력의 검증이 가능하다는 점, 독립변수와 종속변수의 영향관계에 대한 조절효과를 검증할 수 있는 장점으로 많이 활용되는 분석방법이다(이대웅 외, 2016).

위계적 조절회귀분석을 활용하여 변수의 조절효과는 3단계의 위계적 회귀분석을 통해 파악할 수 있다. 먼저 모형 1은 독립변수와 종속변수 간 인과관계 형성여부를 확인하여 관계를 분석할 의미가 있는지 활용하며, 모형 2에서는 조절변수를 독립변수로 포함하여 의미를 분석한다. 이 경우 조절변수가 종속변수에 영향을 미칠 수 있는지 확인한다. 마지막 모형 3에서는 독립변수와 조절변수, 독립변수와 조절변수의 상호작용변수를 포함하여 분석을 실시한다. 각 단계의 위계적 조절회귀분석 방정식은 다음과 같은 형식을 나타낸다(목진휴, 2017).

$$\text{모형 1: 예측값} = a(\text{상수}) + b_1(\text{독립변수})$$

$$\text{모형 2: 예측값} = a(\text{상수}) + b_1(\text{독립변수}) + b_2(\text{조절변수})$$

$$\text{모형 3: 예측값} = a(\text{상수}) + b_1(\text{독립변수}) + b_2(\text{조절변수}) + b_3(\text{독립변수} \times \text{조절변수})$$

위계적 조절회귀분석을 실시하기 전 분석자료에 대한 기술통계분석과 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하고 문항 간 내적일관성을 파악하여 변수의 타당성 및 신뢰성을 검증하고자 한다.

### 3. 변수의 구성

본 연구의 목적은 정책수용성의 이론적 논의를 바탕으로 정책행위자 및 게임이용장애 인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 영향 관계를 실증적으로 규정하고자 함이다. 최근 WHO가 게임이용장애를 국제질병분류에 포함시키는 것을 확정함에 따라 2026년 한국표준질병·사인분류에도 게임이용장애가 질병으로 반영될 것으로 예상되고 있다. 현재 우리나라는 게임이용장애를 방지하기 위한 규제정책이 시행되고 있는 현실에서 추가 규제 도입의 필요성에 대한 논의가 증가하고 있다. 즉, 게임이용장애에 대한 위험인식을 근거로 게임 관련 추가 규제정책의 도입에 따른 정책수용성이 중요하게 대두되고 있다.

따라서 본 연구에서는 게임규제 정책수용성을 종속변수로 선정하였다. 정책수용성은 정책, 규제 등에 대한 국민의 찬성 또는 반대, 호의 또는 불만 등 국민의 반응을 의미하므로(Schuitema et al., 2010; 최예나·김예수, 2018) 본 연구에서의 게임규제 정책수용성은 게임규제정책에 대한 찬성 또는 반대 등 국민의 반응을 의미한다. 특히 게임이용장애를 방지하기 위한 추가 규제정책에 대한 국민의 반응에 중점을 둔다. 본 연구의 종속변수인 게임규제 정책수용성을 측정하기 위하여 게임규제정책의 추가 도입의 찬성 및 반대와 관련된 인식과 게임이용장애 문제해결 가능성을 확인할 수 있는 3개의 문항을 사용하여 측정하였다. 측정방법은 리커트 4점 척도를 사용하였다(1=전혀 아니다~4=매우 그렇다).

정책수용성에 영향을 미치는 다양한 요인 중 정책행위자는 정책대상자와 정책집행자로 구분하여 선정하였다. 정책대상자는 정책 시행에 따른 정책을 적용받는 국민 등을 의미하므로 본 연구에서의 정책대상자는 게임규제정책 시행에 따른 규제대상인 게임회사와 보호를 받는 아동과 청소년을 나타낸다. 규제대상인 게임회사는 현재 게임이용장애 규제를 받고 있는 대상이며, 게임이용장애를 방지하기 위한 자체적인 노력을 진행하고 있다. 따라서 게임회사에 대한 국민의 신뢰 여부가 추가 게임규제정책 수용성에 영향을 미칠 수 있다. 다음으로 보호대상인 아동과 청소년은 게임이용장애 취약한 집단으로 인식되어 국내에서는 섯다운제 등 규제정책이 시행되고 있다. 따라서 아동과 청소년에 대한 보호 필요성 여부가 추가 게임규제정책 수용성에 영향을 미칠 수 있다. 정책집행자는 정책을 집행하는 정부 및 기관의 정책에 대한 신뢰, 정부에 대한 신뢰, 정책수행능력 등을 의미한다(Gamson, 1968; Sears et al., 1978; Useem, 1982; 최연홍·오영민, 2004; 박정훈·신정희, 2010; 김지수·심준섭, 2011; 이대웅 외, 2018; 고해영·김주경, 2020). 현재 시행되고 있는

게임규제정책에 대한 신뢰, 정책수행능력은 추가 게임규제정책 수용성에 영향을 미칠 수 있다고 판단된다.

이러한 내용을 토대로 본 연구에서의 독립변수를 정책행위자의 정책대상자(규제대상·보호대상), 정책집행자로 구분하였으며, 정책행위자에 대한 인식을 독립변수로 선정하였다. 정책행위자에 대한 인식을 측정하기 위하여 정책대상자 중 규제대상인 게임회사의 신뢰를 측정할 수 있는 3개 문항과 보호대상인 아동 및 청소년의 보호 필요성을 확인할 수 있는 3개 문항을 사용하여 측정하였다. 각각의 측정방법은 리커트 4점 척도와 5점 척도(1=전혀 아니다~5점 매우 그렇다)로 측정되었다. 마지막 독립변수인 정책집행자에 인식은 현재 시행되고 있는 게임규제정책에 대한 인식을 확인할 수 있는 3개 문항을 사용하였으며 리커트 4점 척도를 활용하였다.

마지막으로 조절변수인 게임이용장애 인식은 본인 및 주변 사람의 게임이용장애 심각성을 확인할 수 있는 문항 3개를 사용하여 측정하였으며 리커트 4점 척도를 활용하였다. 이러한 내용을 토대로 본 연구에서 활용하는 변수의 설문문항과 측정방법을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 변수의 설문문항과 측정방법

변수구성		설문문항	측정방법
종속 변수	게임 규제정책 수용성	나는 게임 장애를 막기 위해 게임을 추가적으로 규제하는 것에 찬성한다.	리커트 4점 척도
		나는 추가적인 게임 관련 규제 정책의 도입에 적극 동의한다.	
		추가적인 게임 규제 정책 도입은 게임 중독 문제 해소에 큰 영향을 미칠 것이다.	
독립 변수	정책대상자 (규제대상) 인식	나는 게임 회사를 신뢰한다.	리커트 4점 척도
		나는 게임 회사를 믿는다.	
		게임 회사들은 정직한 편이다.	
	정책대상자 (보호대상) 인식	기성세대는 아동과 청소년의 문제에 적극적으로 개입해야 한다.	리커트 5점 척도
		아동과 청소년들에게 유해한 영향을 주는 매체들은 제재되어야 마땅하다.	
		아동과 청소년을 보호하기 위해 미디어를 적극적으로 감시할 필요가 있다.	
	정책 집행자 인식	현재까지의 게임 관련 규제 정책은 수립될 때 관련 업계나 관계자의 의견이 잘 반영되었다.	리커트 4점 척도
		현재 시행되고 있는 게임 관련 규제 정책은 지금까지 잘 시행되고 있다.	
		나는 게임과 관련된 추가적인 규제 논의가 옳은 방향으로 가고 있다고 생각한다.	
조절 변수	게임이용 장애인식	게임 장애는 내게 심각한 문제이다.	리커트 4점 척도
		게임 장애는 주변 친구들에게 심각한 문제이다.	
		게임 장애는 가족에게 심각한 문제이다.	

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계분석

본 연구 변수들의 기술통계 분석결과는 <표 6>과 같다. 종속변수인 게임규제 정책수용성은 4점 만점에 평균 2.43점(표준편차= 0.767)으로 나타나 게임이용장애의 예방 및 해소를 위하여 추가적인 게임규제정책의 도입을 긍정적으로 판단하는 것으로 나타났다. 독립변수인 정책대상자(규제대상)의 경우 평균 2.53점(표준편차= 0.661)으로 나타나 게임회사의 신뢰도가 높은 것으로 나타났으며 정책대상자(보호대상)는 5점 만점에 3.81점(표준편차= 0.960)으로 나타나 아동 및 청소년을 유해한 매체 또는 미디어로부터 적극적으로 보호해야 한다고 응답하였다. 또한, 정책집행자의 경우 4점 만점에 2.11(표준편차= 0.534)점으로 나타나 현재 시행되고 있는 정부의 게임규제정책에 대해 긍정적인 것으로 응답하였다. 마지막으로 조절변수인 게임장애인식은 평균 2.10점(표준편차= 0.843)으로 나타나 본인을 포함한 친구 및 가족의 게임이용장애를 위협하다고 인식하는 것으로 나타났다.

<표 6> 기술통계 분석결과

변수구성		평균		표준편차		
종속 변수	게임 규제정책 수용성	추가 규제 찬성	2.54	2.43	0.846	0.767
		추가 규제 동의	2.41		0.735	
		규제 문제 해결	2.34		0.701	
독립 변수	정책대상자 (규제대상) 인식	게임 회사 신뢰	2.63	2.53	0.614	0.661
		게임 회사 믿음	2.56		0.651	
		게임 회사 정직	2.40		0.695	
	정책대상자 (보호대상) 인식	아동·청소년 문제 개입	3.73	3.81	0.921	0.960
		유해 매체 제재	4.01		0.891	
		미디어 적극 감시	3.68		1.030	
정책집행자 인식	정책집행자 인식	의견 반영	2.06	2.11	0.514	0.534
		규제 시행 효과	2.08		0.467	
		규제 논의 방향	2.17		0.607	
조절 변수	게임이용 장애인식	본인	1.83	2.10	0.740	0.843
		친구	2.15		0.784	
		가족	2.32		0.921	

## 2. 타당도 및 신뢰도 분석

본 연구에서는 연구모형의 각 변수의 타당도와 신뢰도를 검증하기 위해 탐색적 요인분석 및 변수들 각각의 신뢰도 분석을 실시하였다. 요인을 추출하기 위하여 관측된 요인의 선형결합 방식인 주성분 분석(PCA: Principal Components Analysis)을 실시하였으며, 요인회전방법으로는 다중공선성 문제를 방지하기 위하여 주성분 분석에서 많이 활용되는 직각회전 방법 중 하나인 베리맥스(Varimax)를 활용하여 요인들 간 독립성을 확보하고자 하였다. 요인추출 기준은 고유값(Eigen Value) 1.0 이상, 요인적재치는 0.5 이상인 기준을 활용하여 문항을 추출하였다. 또한 변수들 간 상관관계가 다른 변수에 의하여 설명력을 나타내는 KMO(Kaiser Meyer Olkin) 결과도 0.766으로 나타나 문항의 타당도가 확보되었음을 확인하였다. 탐색적 요인분석의 결과 고유값이 1.0 이상으로 나타난 요인은 총 4개로 나타났다. 탐색적 요인분석을 실시하는 과정에서 독립변수와 조절변수를 먼저 분석하고 이후 종속변수는 따로 분석을 실시하였다.

탐색적 요인분석 결과 확정된 요인을 대상으로 신뢰도 검증을 실시하였으며 검증결과 Cronbach's Alpha 값이 게임규제 정책수용성의 경우 0.792, 정책대상자(규제대상) 인식은 0.879, 정책대상자(보호대상) 인식은 0.836, 정책집행자 인식은 0.648, 게임이용장애 인식은 0.790으로 도출되었다. 이러한 결과는 사회과학 학문 분야에서 인정되는 Cronbach's Alpha 기준인 0.6 이상으로 나타나 신뢰도가 확보되었음을 판단하였다(Nunnally, 1978; Hinton, Brownlow, McMurray & Cozens, 2004). 본 연구의 타당도 및 신뢰도 분석결과는 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석 결과

변수구성		설문문항	요인 적재량	신뢰 계수
종속 변수	게임 규제 정책 수용성	나는 게임 장애를 막기 위해 게임을 추가적으로 규제하는 것에 찬성한다.	0.685	0.792
		나는 추가적인 게임 관련 규제 정책의 도입에 적극 동의한다.	0.809	
		추가적인 게임 규제 정책 도입은 게임 중독 문제 해소에 큰 영향을 미칠 것이다.	0.785	
독립 변수	정책대상자 (규제대상) 인식	나는 게임 회사를 신뢰한다.	0.930	0.879
		나는 게임 회사를 믿는다.	0.912	
		게임 회사들은 정직한 편이다.	0.843	
	정책대상자 (보호대상) 인식	기성세대는 아동과 청소년의 문제에 적극적으로 개입해야 한다.	0.850	0.836
		아동과 청소년들에게 유해한 영향을 주는 매체들은 제재되어야 마땅하다.	0.845	
		아동과 청소년을 보호하기 위해 미디어를 적극적으로 감시할 필요가 있다.	0.820	
	정책집행자 인식	현재까지의 게임 관련 규제 정책은 수립될 때 관련 업계나 관계자의 의견이 잘 반영되었다.	0.814	0.648
		현재 시행되고 있는 게임 관련 규제 정책은 지금까지 잘 시행되고 있다.	0.786	
		나는 게임과 관련된 추가적인 규제 논의가 옳은 방향으로 가고 있다고 생각한다.	0.610	
조절 변수	게임이용 장애인식	게임 장애는 내게 심각한 문제이다.	0.857	0.790
		게임 장애는 주변 친구들에게 심각한 문제이다.	0.801	
		게임 장애는 가족에게 심각한 문제이다.	0.795	

### 3. 위계적 조절회귀분석 결과

#### 1) 모형 분석결과

본 연구에서는 정책수용성 관점에서 정책행위자(정책대상자, 정책집행자)에 대한 인식이 규제정책수용성에 미치는 영향을 분석하고 위험인식인 게임이용장애 인식의 조절효과(moderating effect)를 검증하기 위하여 분석방법으로 위계적 조절회귀 분석을 활용하였다. 위계적 조절회귀분석을 활용한 이유는 상호작용 항을 투입할 경우 수정된  $R^2$  값의 변화량을 확인하여 조절변수의 설명력을 파악하기 위함이다

(김종규·김영우, 2018). 위계적 조절회귀분석을 위하여 SPSS 25.0을 사용하여 분석을 실시하였으며 모형의 분석결과는 <표 8>과 같다.

<표 8> 모형 분석결과

독립 변수	조절 변수	모형	R	R <sup>2</sup>	Adjusted R <sup>2</sup>	통계량 변화량					Durbin-Watson
						$\Delta R^2$	$\Delta F$	df1	df2	유의확률 F 변화량	
정책 대상자 (규제 대상)	게임이용 장애인식	1	.100	.010	.009	.010	10.017	1	998	.002	
		2	.443	.196	.194	.186	230.891	1	997	.000	
		3	.443	.196	.194	.000	.086	1	996	.769	1.837
정책 대상자 (보호 대상)	게임이용 장애인식	1	.650	.423	.422	.423	730.191	1	998	.000	
		2	.681	.464	.463	.042	77.811	1	997	.000	
		3	.681	.464	.463	.000	.168	1	996	.682	1.961
정책 집행자	게임이용 장애인식	1	.549	.301	.301	.301	430.305	1	998	.000	
		2	.618	.382	.381	.081	130.249	1	997	.000	
		3	.628	.394	.392	.012	20.111	1	996	.000	1.878

모형 1: (상수), 정책행위자 인식

모형 2: (상수), 정책행위자 인식, 게임이용장애인식

모형 3: (상수), 정책행위자 인식, 게임이용장애인식, 정책행위자 인식\*게임이용장애인식(조절효과)

먼저, 독립변수인 정책대상자 및 게임이용장애 인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 영향을 확인하기 위하여 모형 1에서는 독립변수인 정책대상자 인식을 투입하고, 모형 2에서는 독립변수와 조절변수인 게임이용장애 인식을 투입하였다. 모형 3에서는 조절효과를 살펴보기 위하여 별도의 변수를 생성하였다. 정책대상자 인식과 게임이용장애 인식을 투입한 후 상호작용항인 정책대상자\*게임이용장애 인식을 투입함으로써 게임이용장애 인식이 정책대상자와 게임규제 정책수용성의 관계에 대한 조절효과를 확인하였다.

정책대상자(규제대상) 인식을 적용한 모형의 분석결과 독립변수인 정책대상자(규제대상) 인식만을 투입한 모형 1의 결과 R<sup>2</sup>의 변화량이 0.009로 나타났으며 F값이 p<0.05로 게임규제 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다음으로 독립변수와 조절변수인 게임이용장애 인식을 투입한 모형 2의 결과 R<sup>2</sup>의 변화량이 증가하면서( $\Delta R^2$  0.186, p<0.001) 게임규제 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 하지만, 조절효과를 살펴보기 위한 마지막 모형 3에 대한 분석결과 R<sup>2</sup>

의 변화도 없으며 F값 역시 유의미하지 않은 것으로 나타나 조절효과가 없는 것으로 나타났다.

정책대상자(보호대상) 인식을 적용한 모형의 분석결과 독립변수인 정책대상자(보호대상) 인식만을 투입한 모형 1의 결과  $R^2$ 의 변화량이 0.423( $p < 0.001$ )으로 나타나 종속변수인 게임규제 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다음으로 독립변수와 조절변수를 투입한 모형 2의 결과  $R^2$ 의 변화량이 증가하면서( $\Delta R^2$  0.042,  $p < 0.001$ ) 종속변수에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 앞선 분석과 동일하게 모형 3의 분석결과에서 조절효과는 없는 것으로 나타났다.

다음으로 정책행위자(정책집행자) 및 게임이용장애 인식이 게임규제 정책수용성에 미치는 영향을 확인하기 위하여 모형 1에서는 독립변수인 정책집행자 인식을 투입하고, 모형 2에서는 독립변수와 조절변수인 게임이용장애 인식을 투입하였다. 모형 3에서는 조절효과를 살펴보기 위하여 별도의 변수를 생성하였는데, 정책집행자 인식과 게임이용장애 인식을 투입한 후 상호작용항인 정책집행자\*게임이용장애 인식을 투입함으로써 게임이용장애 인식이 정책집행자와 게임규제 정책수용성의 관계에 대한 조절효과를 확인하였다.

정책집행자의 모형 분석결과 독립변수인 정책행위자 인식만을 투입한 모형 1의 결과  $R^2$ 의 변화량이 0.301( $p < 0.001$ )로 나타나 종속변수인 게임규제 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 독립변수와 조절변수인 게임이용장애 인식을 투입한 모형 2의 결과  $R^2$ 의 변화량이 증가하면서( $\Delta R^2$  0.031,  $p < 0.001$ ) 게임규제 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞선 분석과 다르게 독립변수와 조절변수, 조절효과를 파악하기 위한 상호작용항을 투입한 모형 3의 결과  $R^2$ 의 변화량이 0.012( $p < 0.001$ )로 나타나 정책집행자와 게임이용장애 인식의 조절효과가 게임규제 정책수용성을 설명하는데 유의미한 것으로 나타났다. 이와 함께 잔차의 독립성을 파악하기 위하여 Durbin-Watson 검증을 실행하였다. 실행결과 본 회귀 분석에 사용한 데이터는 1.878로 나타나 오차항 간 자기 상관관이 없다는 것으로 나타났다.<sup>3)</sup>

3) Durbin-Watson의 값은 0~4의 값을 가지고 2에 근접하면 오차항간의 자기 상관관이 적은 것으로 판단됨

## 2) 게임규제 정책수용성 분석결과

게임규제 정책수용성의 위계적 회귀분석결과는 <표 9>와 같다. 첫째, 정책대상자(규제대상·보호대상) 인식을 독립변수로 게임규제 정책수용성을 종속변수로 선정한 모형의 회귀분석결과 먼저, 정책대상자(규제대상)인 게임회사의 신뢰에 대한 인식은 게임규제 정책수용성에 통계적으로 유의미한 수준에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 규제대상인 게임회사의 신뢰도가 높기 때문에 게임이용장애를 막기 위해 정부에서 실시하는 추가적인 규제정책의 도입을 반대하는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 정책대상자(보호대상)인 아동과 청소년에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 환경으로부터 보호해야 한다는 인식은 게임규제 정책수용성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(0.460,  $p<0.001$ ). 이는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 추가적인 게임규제정책의 도입을 찬성하는 것으로 보여준다. 이러한 정책대상자와 정책수용성 간의 영향관계를 논의한 다수의 선행연구(Barrett & Cook, 1991; 장정길, 2001; 최연홍·오명민, 2008; 하상근, 2010; 박재근·장현주, 2012; 최예나·김이수, 2018)에 부합하는 결과임을 알 수 있다.

<표 9> 게임규제 정책수용성에 관한 위계적 회귀분석 결과

구분		모형 1		모형 2		모형 3	
		B	표준오차	B	표준오차	B	표준오차
정책 대상자 (규제 대상)	(상수)	2.704	.090	1.780	.101	1.840	.226
	정책대상자(규제대상)	-.109**	.034	-.079*	.031	-.103	.088
	게임이용장애인식			.404***	.027	.376***	.098
	규제대상*게임이용장애인식					.011	.039
정책 대상자 (보호 대상)	(상수)	.499	.073	.316	.073	.241	.198
	정책대상자(보호대상)	.506***	.019	.441***	.020	.460***	.050
	게임이용장애인식			.207***	.023	.248*	.104
	보호대상*게임이용장애인식					-.010	.025
정책 집행자	(상수)	0.640	0.089	0.325	0.088	0.538	0.211
	정책집행자	0.863***	0.42	0.721***	0.041	1.132***	0.100
	게임이용장애인식			0.278***	0.024	0.698***	0.097
	정책집행자*게임이용장애인식					0.196***	0.044

\* $p<0.05$ , \*\* $p<0.01$ , \*\*\* $p<0.001$  / ※ 계수는 비표준화임

조절변수인 게임이용장애 인식은 게임규제 정책수용성에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 도출되었다. 이러한 결과는 위험에 대한 인식이 규제정책 도입의 필요성을 느끼고 정책수용성을 증가시킨다는 선행연구의 주장과 맥락을 같이한다(김지수·심준섭, 2011; 전영환·목진휴·김병준, 2016; 목진휴, 2017; 최예나·김이수, 2018; 이대웅·손주희·권기현, 2018). 특히 게임이용장애 인식은 본인뿐만 아니라 가족, 친구 등 주변사람에게 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있으므로 추가적인 게임규제 정책에 동의하는 것으로 해석할 수 있다.

다만, 정책대상자 인식과 게임이용장애 인식의 조절효과는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 이는 정책대상자 인식과 게임장애인식이 정책수용성에 영향을 미칠 수 있으나 정책대상자인 게임회사 또는 아동 및 청소년에게 있어 게임이용장애 인식을 통한 시너지효과는 발생하지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 정책집행자 인식을 독립변수로 게임규제 정책수용성을 종속변수로 선정한 모형의 회귀분석결과를 살펴보면 정책집행자인 정부가 실시하고 있는 게임규제 정책과 관련된 신뢰는 게임규제 정책수용성에 통계적으로 유의미한 수준에서 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정책집행자인 정부의 기존 게임규제정책에 대한 참여 및 효과성에 대한 신뢰도가 높기 때문에 추가적인 게임규제정책 역시 도입을 찬성하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 결과는 정책집행자와 정책수용성 간의 영향관계를 논의한 다수의 선행연구(Gamson, 1968; Sears et al., 1978; Useem, 1982; 최연홍·오영민, 2004; 박정훈·신정희, 2010; 김지수·심준섭, 2011; 이대웅 외, 2018; 고해영·김주경, 2020)의 결과와 부합된다.

다음으로 본 연구에서 주목하는 정책집행자 인식과 게임이용장애 인식 간의 조절효과는 게임규제 정책수용성에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 강화시키는 것으로 도출되었다(0.196,  $p < 0.001$ ). 이러한 결과는 정부의 기존 게임규제정책에 대한 신뢰도가 높은 상황에서 게임이용장애 인식에 대한 위험성 인식이 영향을 미쳐 정책수용성을 더 강화시킬 수 있음을 보여준다. 위의 분석내용을 정리하면 정책집행자에 대한 신뢰와 게임이용장애 인식은 정책수용성을 더욱 강화시키는 것으로 확인할 수 있다.

## V. 결론 및 정책적 함의

지난 2019년 5월 WHO가 게임이용장애를 질병코드로 도입하는 것을 확정함에 따라 국내에서도 게임이용장애를 질병코드로 도입하는 내용에 대해 찬성과 반대의

논리가 대립되고 있다. 현재 시행되고 있는 게임이용장애를 방지하는 정책의 실효성에 의문을 두고 추가 규제도입을 찬성하는 입장과 새로운 콘텐츠 산업인 게임산업의 피해를 우려한 추가 규제를 반대하는 입장의 논리가 서로 대립하고 있다. 따라서 게임이용장애의 질병코드 도입이 확정된 상황에서 향후 국내에서 발생할 게임규제정책의 도입과 관련한 정책수용성의 변화에 대한 논의가 필요한 시점이다.

따라서 본 연구는 정책수용성 관점에서 정책행위자 인식과 게임규제 정책수용성의 관계에서 게임에 대한 위험인식인 게임장애인식의 조절효과를 알아보는데 목적이 있다. 본 연구에서는 정책행위자를 정책대상자인 규제대상인 게임 회사와 보호대상인 아동 및 청소년, 정책집행자로 구분하여 실증적 분석을 실시하였다. 특히, 게임이용장애 인식이라는 위험인식이 정책수용성에 영향을 미치는지 살펴보았다.

분석결과 첫째, 정책대상자 중 규제대상인 게임회사에 대한 신뢰는 통계적으로 유의한 수준에서 정책수용성을 감소시켰다. 즉, 규제대상인 게임회사에 대한 신뢰도가 높기 때문에 게임이용장애에 따른 정부의 추가 규제의 필요성을 인식하지 못하는 것으로 나타났다. 다음으로 정책대상자 중 보호대상인 아동 및 청소년에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 환경으로부터 보호해야 한다는 인식은 정책수용성을 증가시켰다. 특히 게임이용장애에 취약한 아동 및 청소년을 보호하기 위하여 정부의 추가적인 게임규제정책 도입이 필요하다는 인식을 가지는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 정책대상자의 의견 차이로 게임산업의 피해를 우려하는 집단에서는 게임 관련 추가 규제를 반대하고 게임이용장애에 따른 사회적 문제 발생을 우려하는 집단에서의 추가 규제를 찬성하는 현실이 분석결과에 나타났다.

둘째, 게임에 대한 위험인식인 게임이용장애 인식은 정책수용성을 강화시켰다. 게임이용장애가 본인, 가족 및 친구 등 주변 사람에게 발생하는 것을 위협으로 인식되어 추가 게임규제의 도입을 찬성하는 것이다. 게임이용장애에 대한 위험인식은 주관적이며 진단 기준의 객관성이 우려되는 상황에서 막연하게 게임이용장애를 위협으로 인식하고 있으므로 이에 대한 정확한 정보 전달을 고려해야 한다. 하지만 정책대상자 인식에 있어서 게임이용장애 인식의 조절효과는 나타나지 않았다.

셋째, 정책집행자인 정부의 정책에 대한 신뢰는 통계적으로 유의한 수준에서 정책수용성을 증가시키는 것으로 나타나 정부의 정책 집행과정에서 의견반영과 효과성, 규제의 올바른 방향이 정책수용성을 증가시키는 것으로 나타났다. 다음으로 본 연구에서 주목하는 정책집행자 인식과 게임이용장애 인식 간 조절효과는 게임규제의 정책수용성을 증가시키는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 현재 정부가 실시하고 있는 게임규제정책에 대한 신뢰도가 높은 상황에서 위험인식인 게임이용장

에 인식이 영향을 미쳐 게임규제에 대하여 추가 정책 도입이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 통해 게임이용장애라는 위험인식이 게임규제 정책수용성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만, 현재 게임이용장애라는 위험에 대한 막연한 인식이 추가 게임규제 정책을 요구하는 것으로 나타나 향후 게임산업의 위축이 우려되는 상황이다. 게임이용장애에 대한 객관적인 진단 기준이 미흡한 상황에서 현재의 인식만으로 게임에 대한 추가적인 규제정책을 시행하는 것이 아닌 정확한 정보를 제공할 수 있는 방안을 정책적 차원에서 고려해야 한다.

먼저, 게임이용장애에 대한 정확한 정보가 제공되어야 한다. 현재 게임물과 관련된 정부기관, 민간기관에서 게임이용장애에 대한 정보가 제공되고 있으나 진단기준이 명확하지 않고 그 위험성에 대한 논의도 부족한 실정이다. 게임 관련 위험의 정보공개 및 진단기준은 정부-기업 간 의사소통으로 게임이용장애에 대한 논의가 필요하다. 따라서 WHO가 제시한 게임이용장애 내용을 토대로 정부, 기업, 일반국민 등 이해관계자의 참여를 통한 게임이용장애에 대한 논의의 필요성을 제기한다. 게임이용장애에 대한 정확한 판단 이후 게임규제 도입여부를 결정하는 것으로 사회적 비용을 감소시킬 수 있으며 정책수용성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 관점에서 국민에게 정책에 대한 정확한 정보 전달을 위한 체계적인 시스템 및 정부, 기업, 전문가, 국민 등의 다차원 파트너십을 본 연구에서는 제기한다.

본 연구는 오늘날 정책수용성에 영향을 미치는 정책행위자의 역할을 규명하고 위험인식인 게임이용장애의 조절효과를 확인하였다는 점에서 성과가 있다. 다만, 게임이용장애를 인식하는 방법에 따른 정책수용성 변화에 대한 추가 연구가 필요하다. 향후 연구에서는 본 연구에서 다루지 못한 정책수용성의 영향요인 중 정책 특성에 관한 변수를 포함하여 게임규제 정책수용성에 대한 다양한 접근을 추구하고자 한다.

## 참고문헌

- 강근복·김재관·박근후·박정택. (2016). 「정책학」 서울: 대영문화사.
- 강신규·김광재. (2012). “디지털 게임의 자율규제 방안에 관한 비교분석적 접근.” 「한국게임학회 논문지」, 12(6): 107-119.
- 게임물관리위원회. (2019). 「게임이용지도」, 한국게임산업협회.

- 고혜영·김주경. (2020). “정책 리더러시가 신뢰와 수용성에 미치는 영향에 관한 연구: 원자력 에너지를 중심으로.” 「한국정책연구」, 20(1): 97-117.
- 김재근·권기현. (2007). “한강유역 수질오염총량관리제의 정책수용성-경기도 광주시를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 16(4): 173-200.
- 김지수·심준섭. (2011). “투명성이 원자력발전소 운영기관에 대한 신뢰를 매개로 정책 수용성에 미치는 영향.” 「정책분석평가학회보」, 21(3): 149-178.
- 목진휴. (2017). “위험인식과 정책수용-원자력 지식수준의 조절효과를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 26(2): 419-449.
- 민지원. (2019). “주요국가별 게임정책 및 게임이용장애 질병코드화에 대한 논의 비교.” 「한국경제주평」, 853: 1-18.
- 박미경·김민길·정주호·조민효. (2016). “셋다운제의 효과성 평가.” 「국정관리연구」, 11(3): 171-197.
- 박재근·장현주. (2012). “사회보장정책 수용성의 영향요인: 노후소득보장제도에 대한 미래세대의 태도를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 22(4): 317-344.
- 박정훈·신정희. (2010). “정부신뢰, 정책효능성, 정책지지간의 연관성 실증연구: 주거지역내 CCTV 설치 정책을 중심으로.” 「행정논총」, 48.
- 보건복지부(2019.05.26.). 「Gaming Disorder 협의체」 추진. 보도자료.
- 성육준. (2014). “게임 셋다운 (shutdown) 제 정책이 청소년의 게임사용시간에 미치는 효과 연구.” 「사회과학연구」, 30(2): 233-256.
- 오현정·이찬구. (2019). “정책집행주체의 이증지위와 수용행태의 관계: 여성과학기술인 활용정책을 중심으로.” 「한국행정논집」, 31(1): 33-58.
- 원숙연. (2011). “인종적 소수자 정책에 대한 수용성의 영향요인: 적극적 조치와 불법이민자 정책에 대한 미국인의 태도를 중심으로.” 「한국행정학보」, 45(4): 327-352.
- 이대웅·손주희·권기현. (2016). “조직구성원의 역할스트레스가 조직몰입에 미치는 영향: 경찰조직에서 상관 리더십의 조절효과를 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」, 27(2): 201-236.
- \_\_\_\_\_ . (2018). “정부신뢰가 위험인식과 정책 수용성에 미치는 영향: 한국의 원자력발전소 사례를 중심으로.” 「한국행정학보」, 52(1): 229-257.
- 이학식. (2012). 「사회과학 연구를 위한 회귀분석」, 서울: 집현재.
- 전영환·목진휴·김병준. (2016). “위험인식 및 정부신뢰가 원자력 정책 수용성과 만족도에 미치는 영향에 대한 연구: 기대-불일치모형분석의 적용을 중심으로.”

- 「정책분석평가학회보」, 26(3): 85-110.
- 정정길. (2001). 「정책학원론」. 서울: 대명문화사.
- 정주용. (2008). “정책수용성 급변의 카타스트로프적 설명-방사성폐기물처리장 입지 정책을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 17(2): 181-206.
- 정창훈. (2008). “소각장 입지를 둘러싼 정책 수용성에 관한 연구.” 「환경정책」, 16(1): 5-28.
- 최연홍·오영민. (2004). “정책 수용성의 시간적 변화-위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례.” 「한국정책학회보」, 13(1): 297-333.
- 최예나·김이수. (2018). “공론화 정책영역에서 정책집행 요인이 정책수용성에 미치는 영향 연구.” 「한국자치행정학보」, 32(3): 177-196.
- 통계청(2015). 「한국표준질병사인분류 제7차 개정」.
- 하민철·한석태. (2013). “도시지역의 사회적 자본 수준과 정책수용성 연구.” 「한국자치행정학보」, 27(2): 363-388.
- 하상근. (2011). 「정책불응의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 허범. (1982). “정책의 수용성과 행정의 민주화.” 「현대사회」, 겨울호, 현대사회연구소.
- 한국콘텐츠진흥원. (2018). “확률형 아이템 논의와 정책적 시사점.” 「이슈분석」, 17-25호  
\_\_\_\_\_ . (2018). 「게임과몰입 국제공동연구」.
- 홍성만·유재원. (2004). “수질개선을 위한 정부-주민간 환경협약 사례.” 「한국정책학회보」, 13(5): 95-120.
- Anderson, J. (1984). *Public Policy-Making, 3<sup>rd</sup> edition*. Holt, Reinhart and Winston. New York.
- Barrett, E. J., & Cook, F. L. (1991). “Congressional attitudes and voting behavior: An examination of support for social welfare.” *Legislative Studies Quarterly*, 375-392.
- Gamson, W. A. (1969). *Power and Discontent*.
- Hinton, P., Brownlow, C., McMurray, I., & Cozens, B. (2004). *SPSS explained* Routledge.
- Nunnally, J. (1978). *Psychometric methods*. New York: McGraw-Hill.
- PytlíkZillig, L. M., Hutchens, M. J., Muhlberger, P., Gonzalez, F. J, and Tomkins, A. J. (2018). *Deliberative public engagement with science*. An empirical investigation: Springer.
- Quintyn, M., & Taylor, M. W. (2003). “Regulatory and supervisory independence

- and financial stability.” *CESifo Economic Studies*, 49(2): 259-294.
- Ranchordás, S. (2015). “Does sharing mean caring: Regulating innovation in the sharing economy.” *Minn. J. Sci. & Tech.*, 16: 413.
- Schuitema, G., Steg, L., & Forward, S. (2010). “Explaining differences in acceptability before and acceptance after the implementation of a congestion charge in Stockholm.” *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 44(2): 99-109.
- Sears, D. O., Tyler, T. R., Citrin, J., & Kinder, D. R. (1978). “Political system support and public response to the energy crisis.” *American Journal of Political Science*, 56-82.
- Useem, B. (1982). “Trust in Government and the Boston Anti-Busing Movement.” *Western Political Quarterly*, 35(1): 81-91.
- Whitfield, S. C., Rosa, E. A., Dan, A., & Dietz, T. (2009). “The future of nuclear power: Value orientations and risk perception.” *Risk Analysis*, 29(3): 425-437.
- WHO(2019). ICD-11 Reference Guide.  
(<https://icd.who.int/icd11refguide/en/index.html>)

---

**정기용(鄭琪庸):** 제1저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 석사학위를 취득한 뒤, 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 규제정책, 정책분석 및 평가, 게임정책 등이다(kyjung415@naver.com).

**박형준(朴亨峻):** 공동저자. Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과와 국정전문대학원에서 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정책과정과 변동, 정책분석과 평가, 제도설계, 협력적거버넌스, 과학기술정책, 정부 규제, 정부간 관계와 협력, 사회연결망분석과 공공정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를수상했다. 그 외 Public Administrative Review, Urban Affairs Review, American Review of Public Administration, Public Management Review, International Journal of Emergency Management 등 다수의 해외저널과 International Review of Public Administration, 행정학회보, 정책학회보, 행정연구, 한국정책분석평가학회보, 한국정책과학학회보, 한국지방자치 학회보 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다(hjpark72@skku.edu).

**조경훈(趙卿勳):** 교신저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 지방재정, 갈등관리, 이민행정 등이다(khcho@knou.ac.kr).

## A Study on the Influence of Perception of Policy Actors on Regulatory Policy Acceptance: Focused on Moderating Effects of Perception of Gaming Disorder

Ki Yong JEONG, Hyung Jun Park & Kyung Hoon Cho

The purpose of this study is the policy environment of game regulation that is newly changing after gaming disorder was introduced as a International Classification of Diseases. In particular, from the perspective of policy acceptance, the influence of perception of policy actors on game regulation policy acceptance is investigated. In addition, we study the moderating effect of the perception of gaming disorder on the acceptance of game regulation policy.

Results showed as follows: first, the reliability of game companies had a negatively affected on the acceptance of game regulation policies. And the need for protection of children and adolescents had a positive affected on the acceptance.

Second, the perception of gaming disorder had a positive affected on the acceptance of game regulation policies. However, the perception of gaming disorder did not affected on the acceptance of game regulation policies as a moderating effect.

Third, the reliability of the government's policy had a positive affected on the acceptance of game regulation policies. In addition, the reliability of the government's policy and the moderating effect of the perception of gaming disorder had a affected on the acceptance of the game regulation policy.

From the analysis results, this study tried to suggest derive policy implications for the further introduction of game regulation policies in the future in the study of policy acceptance.

[Key words: Policy Actor, Policy Acceptance, Gaming Disorder, Hierarchical Moderated Regression Analysis]

## 공공기관과 행정가치: 한국토지주택공사를 중심으로

김호현·김근세

본 연구는 공공서비스를 직접 전달하는 공공기관 조직구성원들이 어떠한 행정가치를 중요하게 인식하고 있는지를 한국토지주택공사를 중심으로 경험적으로 분석하였다. 이러한 분석은 한국토지주택공사를 '본부'와 '지사'의 관점과 직무 성격의 관점으로 나누어 각각 AHP기법을 활용해 이루어졌다. 주요 분석결과로 첫째, 본부는 사업수행시 법적 가치를 가장 중요시하는 반면, 지사는 관리적 가치를 가장 중시하는 것으로 나타났다. 시민참여 등 정치적 가치는 양자 모두 중요도가 최하위로 나타났다. 둘째, 계획·관리직무에서는 법적 가치가 가장 중시된 반면, 집행·대민행정직무에서는 관리적 가치가 가장 중시되었다. 정치적 가치는 양자가 동순위였다. 혼합형직무는 후자와 결과가 유사했다. 이러한 결과들은 현재 추진 중인 공공기관의 공공성 강화 정책에 보완 및 개선이 필요할뿐만 아니라 조직구성원들의 인식변화 또한 요구됨을 보여준다.

[주제어: 공공기관, 행정가치, AHP분석기법]

### I. 서론

우리나라는 1970년대 이후 유례를 찾기 어려울 정도로 지속적인 고도성장을 해왔다. 이처럼 급속한 경제발전 시기에 정부의 행정은 관(官) 주도적 발전행정으로서 경제성장과 행정의 효율성을 중시하는 관리적 관점에 치우쳐 있었다.<sup>1)</sup> 이러한 발전국가의 시대적 배경에서 민주주의와 헌법적 가치들은 국가의 성장과 발전을 저해하는 비효율적 요소로 인식되어 낭비적 요소로 간주되었다(Johnson, 1982). 그러나 1980년대 한국사회가 민주화되면서 행정의 가치에 변화가 오기 시작하였다(최태현, 2017). 즉, 권위주의 정권의 시대가 점차 막을 내리고, 행정에서 민주주의와

이 논문은 김호현의 학위논문을 토대로 수정, 보완하였음.

논문접수일: 2020.08.30, 심사기간(1차~2차):2020.09.07~09.29, 게재확정일: 2020.09.29.

1) 중앙일보, “행정의 민주화”, 1986.11.20.

헌법의 가치가 중요부분으로 인식되게 되었다.

특히 한국사회의 민주화 과정에서는 행정에 대한 사법적 통제도 점차 강화되었다(최계영, 2008). 즉, 1988년 헌법재판소법의 시행 이후 정부 정책에 대한 사법적 통제가 증가하였다.<sup>2)</sup> 이러한 흐름은 공공행정에서 행정가치의 우선순위 변화에 영향을 미친 것으로 보인다. 예를 들어, 행정가치 우선순위에 관한 공무원의 인식을 연구한 문헌들을 살펴보면 공무원들은 행정에서 헌법적 가치가 효율성 위주의 관리적 가치보다 더 중요한 것으로 인식하는 것으로 나타났다(박형준 외, 2013; 선종근 외, 2013).

이러한 변화는 최근 공공부문의 공공성과 ‘사회적 가치’ 실현을 강조하는 정부혁신의 추진과정에서도 나타나고 있다. 즉, 문재인 정부는 공공기관의 사회적 가치 실현을 주요 국정과제의 하나로 채택하였고, 공공기관들은 현 정부의 공공기관 혁신계획의 일환으로 사회적 가치 실현, 공공성 강화, 인권존중, 공공가치 실현 등을 경영이념 및 목표로 채택하였다(오수길, 2018). 또한 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 평가 항목이 강화되었다(기획재정부, 2017). 특히 우리나라 대표적 공공기관인 한국토지주택공사는 2018년부터 자체적으로 사회적 가치 평가를 도입·실시하고 있다(김기형, 2018). 우리사회가 산업화와 민주화를 통해 정치·경제적 발전을 이룬 이면에서는 사회적 양극화와 불평등, 공동체 붕괴, 삶의 질 저하, 인권 문제 등이 나타나고 있기 때문에 의미있는 흐름으로 보인다.

그러나 이러한 흐름에도 불구하고, 공공기관 구성원들의 행정가치 인식에 대한 경험적 연구는 드문 실정이다. 공공기관 행정에서 어떠한 행정가치가 우선시되느냐에 따라 국민이 체감하는 서비스의 양태도 달라질 것이기 때문에 이에 대한 조사가 필요하다. 이에 따라 본 연구는 공공기관 구성원들의 행정에서 어떠한 행정가치가 중요시되고 우선되는지 조사·분석하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 공공기관의 공공성 강화 및 사회적 가치실현 정책의 개선에 시사점을 주고자 한다.

특히 본 연구는 구체적인 연구대상으로 한국토지주택공사(이하 ‘LH공사’라고 한다)를 선정하였다. LH공사의 경우 현재 정책이슈가 되고 있는 부동산 문제와 관련된 기관의 미션과 목표를 고려할 때, 국민의 삶에 미치는 영향이 매우 클 것으로 보여지고, 또한 국책사업의 40% 이상을 담당하는 국내 최대 공공기관으로서 여타 공공기관들에 미치는 영향도 클 것으로 보인다. 뿐만 아니라 LH공사는 정부의 공공성 강화 정책에 적극 동참하고, 사회적 가치를 기관의 중요 행정가치로 받아들이고 있

2) 정부 정책에 대한 사법적 통제의 대표적 예로는 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌확인 결정(헌재 2004. 10. 21. 2004헌마554·566(병합))이 있다.

으므로(LH공사, 2019a, 2019b), 실제로 조직구성원들이 행정가치의 우선순위를 어떻게 인식하고 있는지 조사할 의의가 있다고 생각된다. 본 연구의 구체적 조사범위는 LH공사 본부 및 지사의 구성원들을 대상으로 하며, 특히 의사결정의 우선순위에 대한 분석을 필요로 하므로, Thomas Saaty(1980)가 개발한 계층적 의사결정기법(AHP)을 적용하여 행정가치의 우선순위를 분석하고자 한다.

## II. 이론 및 제도 배경

### 1. 행정가치와 유형

#### 1) 행정가치와 이념

가치란 일반적으로 사람의 행동에 영향을 주는 어떠한 바람직한 것, 또는 인간의 다양한 지적·감정적·의지적 욕구를 만족시켜줄 대상이나 그러한 대상의 속성을 말한다.<sup>3)</sup> 한편 행정에서의 가치란 후자보다는 주로 전자의 측면에서 논의되는 것으로 보인다. 즉, 행정가치란 행정활동에 영향을 주는 어떤 바람직한 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

실제로 행정학 분야에서 주로 언급되는 행정가치는 이와 비슷한 의미로 정의되고 있다. 즉, 행정가치란 행정의 발전을 위한 평가규준(박동서, 2002), 행정에서 따라야 하는 규범 내지 원리(유민봉, 2000), 공무원이 행정행위 시에 지침으로 삼아야 하는 원리나 규범(이도형, 2004), 책임행정 수행을 위한 행정활동의 판단기준(김항규, 2004), 행정활동에서 추구해야 하는 이상적 질서(최창호·하미승, 2010), 행정의 목표를 실현하기 위한 평가기준(박형준 외, 2013) 등으로 정의되기도 한다.

이처럼 행정가치는 공공행정에서 지향되어야 하는 바람직한 이상과 가치, 규범과 방향, 지침 내지 정신 등의 의미로 정의되는 것으로 요약된다(박동서, 2002). 다시 말해 행정가치란 행정행위 내지 행정활동을 함에 있어서 따르고 준수해야 하는 지침이나 규범, 행동원리로 이해할 수 있다.

행정이념 역시 행정가치와 유사한 의미를 가지고 있는 것으로 파악된다. 예를 들어 백완기(1998)는 행정업무처리의 기준이라고 정의하였다. 이대회(1999)는 행정활동 전반에 영향을 끼치는 지배적 생각이라고 정의하였다. 유민봉(2000)은 행정에서

3) 문학비평용어사전

따라야 하는 원리 내지 규범이라고 하였다. 정정길(2004)은 행정행위의 핵심지도원리, 행정학 연구에 있어서의 지시적 원리라고 정의하였다.

이러한 정의들은 행정이념이 행정가치와 의미상, 내용상 유사함을 보여준다. 이에 본 연구에서는 행정가치라는 용어로 통일하도록 하며, 특히 행정가치를 공공행정영역에서 업무상 의사결정의 규범과 기준, 바람직한 목표와 이상으로 정의하도록 한다.

## 2) 행정가치의 유형분류

현대 한국행정에서 적용되는 행정가치의 세부유형으로 어떤 것들이 있는가와 관련해 그동안 여러 각도의 연구들이 있어 왔다. 이러한 연구들은 주로 대통령의 정책적 언행, 정부 공식문서들, 정부정책 관련 언론기사들을 토대로 분석을 시도한 경우들이 다수이다.

우선 대통령의 정책적 언행의 하나라고 볼 수 있는 공직취임사를 바탕으로 행정가치 세부유형에 대해 연구한 경우로는 김광웅(1993), 강성남(2003), 선종근 외(2013) 등의 연구들이 주목된다. 먼저 김광웅(1993)은 이승만 대통령은 민주, 평화, 자유를, 윤보선 대통령은 민주와 합리성을, 박정희 대통령은 민족, 자립, 자조, 반부패를, 최규하 대통령은 민주와 책임, 의무를, 전두환 대통령은 민주, 정의, 복지를, 노태우 대통령은 민주, 화합, 신뢰, 도덕성을, 김영삼 대통령은 민주, 반부패, 분배의 정의, 경제회생, 국가기강 확립을 강조하였음을 밝히고 있다.

강성남(2003)은 1948년부터 1998년까지의 기간 동안 역대 대통령들의 취임사에 대해 내용분석을 하여 민주, 복지, 발전, 통일, 안보, 개혁, 부패와 같은 여섯 개의 행정가치를 설정하고 이들 간 비중을 비교 판단해 역대 정부의 행정가치의 유형을 설명하였다. 즉, 민주, 통일, 안보와 같은 행정가치는 역대 정부 취임사에서 공통적으로 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 발전과 같은 행정가치는 윤보선, 김대중 대통령을 제외하고는 역대 대통령 취임사에서 높은 비중으로 강조되었다. 민주적 가치 강조는 윤보선 당사가 가장 높았고, 반면에 박정희 대통령 때는 가장 낮게 나타났다. 발전적 가치는 박정희 정권에서 가장 높은 비율로 강조되었다. 개혁적 가치는 김대중 정부에서 가장 강조되었다. 부패는 윤보선 대통령 대에 가장 많이 강조되었다.

선종근 외(2013)는 문헌연구를 토대로 능률, 효과, 민주, 형평, 대응성, 윤리성, 투명성, 책임성과 같은 일곱 가지의 가치를 추출하고, 이를 준거로 하여 역대 대통

령들의 취임사에서 드러난 행정가치에 대해 밝혔다. 이 연구는 특히 역대 정부가 지향했던 행정가치와 실제 공무원들이 인식하고 있는 행정가치 간 인식의 차이를 규명하였다.

한편 정부문서 등을 토대로 분석을 시도한 경우로는 이대희(1999)의 연구를 참고할 필요가 있다. 이 연구는 분석된 기간이 상당히 긴 것이 특이점으로, 조선 후기 조칙, 조선 총독 훈시, 미군정 시대의 하지 준장 시정방침 연설, 대한민국 대통령의 시정연설 등을 내용분석하여 가치어 빈도조사를 하였다. 이 연구는 분석 결과를 토대로 국력성장 과정을 '기, 승, 전, 결'의 네 단계로 나누고, 행정가치가 이러한 단계에 따라 변화될 수 있다고 하였다. 즉, '기' 단계에는 독립, 민족, 의식주, 생존, 기강확립 등이 주요한 행정가치로, '승' 단계에서는 근대화, 산업화, 경제성장, 능력, 교육 등이 주요 행정가치로 추구된다고 보았다. 또한, '전' 단계에서는 민주, 참여, 복지, 형평, 사회적 능력, 민영화 등이, '결' 단계에서는 복지, 환경보존, 개인의 자율성, 문화창달 등이 주요 행정가치로 추구된다고 하였다.

정부정책 관련 언론보도를 토대로 행정가치 유형을 분석한 경우로는 민진(1988)의 연구가 주목된다. 이 연구에서는 정부행정과 관련된 특정언론 사설 총 462편이 분석되었다. 분석 결과 1956년에는 효과성, 합리성, 민주성, 1961년에는 효과성, 합리성, 합법성, 민주성, 1966년에는 합리성, 합법성, 민주성, 1971년에는 합리성, 효과성, 민주성, 형평성, 1976년에는 효과성, 민주성, 합리성, 1981년에는 효과성, 형평성, 합리성, 1986년에는 민주성, 효과성, 합리성 등이 각 시대별 주요 행정가치로 나타났다. 이처럼 각 시대별 행정가치들을 범주화해 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 행정가치의 범주 및 세부유형

범주	행정가치 세부유형
민주	민주, 책임, 참여, 투명
정의	형평, 분배, 복지, 정의
법	합법, 의무, 자유, 생존, 윤리
경제	효율, 효과, 합리, 의식주, 경제회생, 근대화, 산업화, 경제성장, 민영화
사회	자립, 자조, 독립, 교육, 민족, 환경, 문화
평화	평화, 안보, 통일
혁신	개혁, 반부패, 기강확립
통합	화합, 신뢰

나아가 공공가치에 대한 논의도 살펴볼 필요가 있는데, 공공가치는 공공행정과

정책이 지향해야 할 목적이라고 볼 수 있어(유민봉, 2012), 행정의 이상과 지도원리인 행정가치와 내용상 유사하기 때문이다. 이러한 공공가치에 대한 연구로는 Jorgensen & Bozeman(2007)의 연구가 주목된다. 이 연구는 공공가치를 다룬 문헌들을 분석해 총 72개의 공공가치들을 선정하고 가치의 계층성, 가치 상호 간 유사성 및 인과성을 토대로 공공가치의 범주를 정리하였다. 특히 <표 2>와 같이 공공가치를 중점적 가치, 인접 가치, 연관적 가치 등으로 구조화함으로써 다양한 유형의 공공가치들을 체계적으로 분류하였다.

〈표 2〉 공공가치의 구분

중점적 가치	인접 가치	연관적 가치
인간 존엄성	시민의 자기계발, 시민 참여, 개인의 권리 보호	정의, 박애, 미래지향, 형평
지속가능성	미래지향	안전, 연속성, 공익, 도덕규범, 윤리의식, 결속력
시민 참여	국민의 뜻, 여론청취, 대응성	대화, 이해관계 균형적 조정, 자기계발
개방성	대응성, 여론청취	책임, 법치, 대화, 민주, 국민의 뜻, 집단선택
내밀성		안전, 계속성, 법치, 개인의 권리 보호, 생산성, 효과
타협	이해관계 균형적 조정	합리성, 공정성, 대화, 적응
정직·무결성	정직, 존엄, 공정, 윤리, 도덕적 기준, 전문성, 개방성, 불편부당, 제도와 체제에의 충성	
강건성	안정, 적응, 신뢰	합법성, 사회적 통합, 유연성, 대응성, 법치, 적시성, 효과

출처: Jorgensen & Bozeman(2007)

## 2. 행정가치 우선순위에 관한 선행연구

행정가치 우선순위 관련 연구들은 주로 공무원들을 대상으로 수행된 바 있다. 먼저 선종근 외(2013)는 문헌연구를 통해 효율과 효과, 민주, 형평, 정치적 대응성, 합법성, 윤리성 등 7개의 행정가치를 도출해 이들을 상위가치로 삼고, 각 세부내용을 하위가치로 삼아 고위 공무원들을 대상으로 행정가치 우선순위를 분석하였다. 분석 결과, 각 가치 간 우선순위가 「합법성 > 윤리성 > 민주 > 정치적 대응성 > 효과 > 형평 > 효율」의 순으로 나타나 고위 공무원들의 경우 법적인 속성의 행정가치를 관리적 속성의 행정가치보다 중요시하는 것으로 드러났다.

한편 박형준 외(2013)는 한국관료의 행정가치 재고찰에 대한 연구에서 공무원의 행정가치 우선순위를 분석하였다. 이 연구에서도 행정가치가 상위가치와 하위가치로 계층화 및 범주화되어 분석되었으며, 분석 결과, 행정가치의 우선순위가 「헌법적 가치 > 관리적 가치 > 정치적 가치」의 순으로 나타나 공무원들의 경우 헌법적 가치를 최우선으로 여기는 반면, 관리적 가치와 정치적 가치는 상대적으로 덜 중요시하는 것으로 나타났다.

또한 임주영·박형준(2015)은 대통령의 국정운영에서 행정가치 우선순위를 분석하였는데, 대통령의 취임사, 각종 연설문, 정책공약집 등이 분석자료로 사용되었으며, 해당 자료들에 대해 내용분석(Contents Analysis)이 실시되었다. 분석 결과, 대통령이 대선후보자였던 시기에는 관리적 가치를 강조한 것으로 나타났고, 대통령직 당선 직후에는 정치적 가치를 강조한 것으로 나타났다. 한편 임기 개시 후 정권 초반까지는 관리적 가치를 강조한 데 반해, 임기 중기에 이르러서는 정치적 가치로 다시 회귀한 것으로 나타났다. 임기 말기에는 다시 관리적 가치로 돌아선 것으로 나타났다. 이 연구는 행정가치 우선순위가 시기별로 변동된 이유를 대통령의 국정운영가치가 대외적 정책환경의 영향을 받았기 때문인 것으로 보았다.

이러한 연구들은 행정주체의 유형을 고위공무원, 일반공무원, 대통령 등으로 달리해 행정가치의 우선순위를 분석함으로써, 다양한 행정주체별로 행정가치의 우선순위가 어떠한지를 파악한 점에서 의의가 있다.

### 3. 공공기관과 행정가치

#### 1) 공공기관의 사회적 가치

공공기관은 행정서비스전달체계에 있어서 국민과 서비스 접점에서 행정수요에 효과적으로 대응하고 시민공동체에 대한 행정 책임성을 가지게 되어, 정부의 행정가치를 따르고 공공가치를 실현할 의무가 있다. 최근 한국사회가 양극화와 불평등, 공동체 붕괴현상, 사회적·환경적 안전 문제, 인권 문제 등 지속가능성의 위기를 겪게 됨에 따라 '사회적 가치'가 새로운 공공가치로 주목되고 있다(이재열, 2019). 특히, 문재인 정부의 정부혁신의 과제로 사회적 가치 실현이 추진됨에 따라 사회적 가치는 공공기관 행정에서 핵심적 가치 표준으로 자리잡고 있다.

사회적 가치란 인간의 사회적 삶의 질을 향상시키기 위한 행동규범이자 실천가치와 관련된 것으로 이해되지만(한국행정학회, 2019), 현재 사회적 가치에 대한 확

립된 정의는 없는 상태이다(김정인, 2018; 박임수·안이슬, 2019; 이선영, 2018). 다만 사회적 가치의 내용에 대한 논의는 활발한 편이다.

사회적 가치를 선도적으로 논의한 경우로는 영국이 대표적이는데, 영국은 2012년 'Public Services (Social Value) Act'를 입법해 사회적 가치를 법제화하였다. 동법에서 사회적 가치는 공공기관의 공공조달계약 체결 시 경제·사회·환경적 복리증진을 위해 따라야 할 기준으로 규정되어 있다(전재경, 2014; 최철호, 2019; 홍길표 외, 2020).

한국도 영국과 마찬가지로 사회적 가치의 법제화를 위해 노력하고 있다. 그 일환으로 최근 의회 차원에서 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」이 국회에 제출된 바 있다. 동 법안 제2조(정의)에 따르면, “사회적 가치란 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”라고 규정되어 있다.

동 법안 제2조 각 목에 따르면, 사회적 가치는 다음과 같이 총 13가지 항목을 내용으로 한다. ① 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, ② 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, ③ 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, ④ 노동권의 보장과 근로조건의 향상, ⑤ 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 증진, ⑥ 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, ⑦ 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, ⑧ 지역사회 활성화와 공동체 복원, ⑨ 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, ⑩ 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, ⑪ 환경의 지속가능성 보전, ⑫ 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, ⑬ 그밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등이 구체적 내용이다.<sup>4)</sup>

행정부 역시 공공기관의 사회적 가치 실현을 국정과제로 선정해 추진하고 있다(대한민국정부, 2017). 정부는 기존의 공공기관 경영평가를 사회적 가치 평가를 강화하는 방향으로 개편하고 공공기관 혁신계획을 추진하고 있다.

이와 관련, 기획재정부는 2017년 12월 28일 제15차 공공기관운영위원회를 열고 공공기관 경영평가제도 개편 방안 등을 논의하였는데, 기존 공공기관 경영평가제도가 최근 새롭게 부각되는 공적가치, 높아진 국민 기대, 다원화된 공공기관 특성 등의 반영에 한계가 있다고 지적하면서, 이러한 문제점을 해결하기 위해 경영평가에서 사회적 가치 평가를 강화해 효율성과 공공성의 조화를 추구하고, 경영평가 구조

4) 이러한 내용들이 헌법에 기초한다는 연구들도 있다.(김성진, 2017; 윤수정, 2018; 최철호, 2019).

및 지표의 재설계·차별화 등을 통해 기관별·유형별 맞춤형 평가를 실시하기로 하였다.

이에 따라 개편된 경영평가에서는 사회적 가치의 배점들이 강화되었다(기획재정부, 2017). 경영평가는 경영관리와 주요사업 두 측면에서 평가되는데, 경영관리 배점 55점 중 절반에 가까운 22점이 사회적 가치 구현에 할당되었다. 사회적 가치 구현 평가는 ① 일자리 창출 7점, ② 균등한 기회와 사회통합 4점, ③ 안전 및 환경 3점, ④ 상생·협력 및 지역발전 5점, ⑤ 윤리경영 3점으로 5대 지표로 구성되었다. 기존 경영평가에서 가점 항목이었던 일자리 항목은 5대 지표에 포함되어 본 평가에 통합되었다. 사회적 가치 평가는 주요사업 배점 45점에도 도입되었다. 즉, 사회적 가치 실현 사업이라는 세부평가지표가 첨가되어 이에 대해 10점 내지 15점이 할당되었다. 이러한 변화는 공공기관 행정가치에 사회적 가치가 중요지표로 추가됨을 의미한다. 이처럼 사회적 가치는 공공기관의 혁신과제이자 핵심적인 행정가치로 자리잡고 있다.

## 2) LH공사의 행정가치

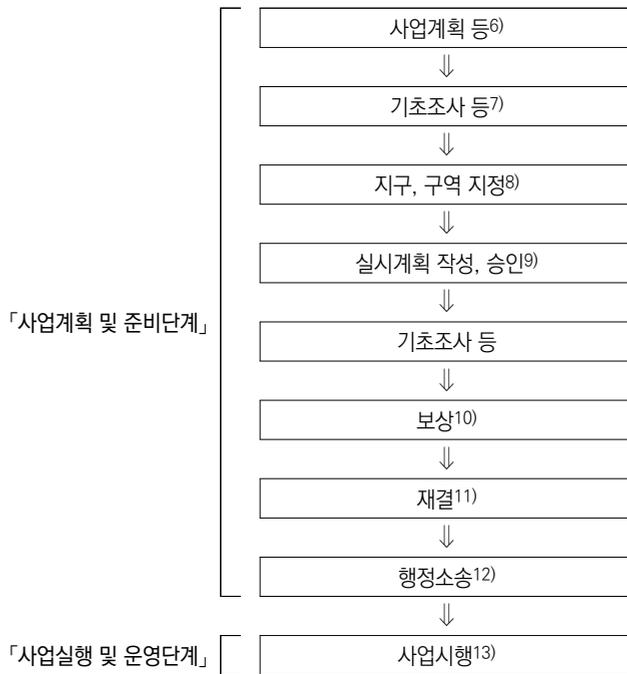
LH공사는 대한주택공사와 한국토지공사가 합병하여 2009. 10. 1. 출범한 국내 최대 공공기관으로서, 「토지의 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무를 수행함으로써 국민주거생활의 향상과 국토의 효율적인 이용을 도모하고 국민경제의 발전에 이바지함」<sup>5)</sup>을 목적으로 한다. LH공사의 사업은 큰 틀에서 <그림 1>과 같은 절차에 따라 진행된다.

<그림 1>에서 보듯이 LH공사 사업은 “사업의 계획 및 준비단계”를 거쳐 “사업의 구체적 실행 및 운영단계”로 나아가는데, 각 단계와 절차별로 다양한 행정가치가 고려되고, 그러한 가치들 간에는 경합 또는 충돌이 일어나기도 한다.

먼저, 「사업계획 및 준비단계」는 대체로 ①사업계획 등 → ②기초조사 등 → ③지구·구역 지정 → ④실시계획 작성·승인 → ⑤기초조사 등 → ⑥보상 협의 및 실시 → ⑦토지수용을 위한 재결 등 절차로 진행된다.

5) 한국토지주택공사법 제1조(목적)

〈그림 1〉 사업절차 일반



①부터 ⑤단계에서는 LH공사의 설립목적과 경영목표, 정부의 정책기조, 사업성, 분쟁가능성, 소요예산, 손실보상 규모, 국민적 요구, 기본권, 사회적 형평성, 주변자연환경 및 문화적 영향, 입법동향 등이 다각도로 고려되는데, 이 과정에서 헌법의 정신과 가치, 법적절차, 사업규정, 개인의 권리, 책임성과 다양성, 지속가능성, 정의와 형평, 평등, 정당성 등과 같은 가치들이 중요시될 것으로 보인다.

한편 ⑥단계에 들어서면 LH공사와 이해관계자 간 구체적 입장차가 드러나는 경

6) 지정권자 또는 계획수립권자 등에 의해 이루어진다.

7) 토지·물건 조서 작성 및 의견 청취 등을 말한다.

8) 지정권자에 의해 사업 지구, 구역이 지정되는 것을 말한다.

9) 사업시행자의 작성 및 승인 신청 또는 지정권자의 승인 및 고시로 이루어진다.

10) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제14조 내지 제48조 규정에 의거 협의의 또는 수용절차에 의한 보상을 실시하며, 협의불성립 등 사유 발생 시 재결에 의한 수용절차로 들어간다.

11) 각 지방토지수용위원회의 수용재결 및 중앙토지수용위원회의 이의재결로 구성되며, 수용재결은 1심, 이의재결은 2심과 같은 의미로 이해하면 된다.

12) 수용재결 재결서를 송달받은 날로부터 60일 이내, 이의재결 재결서를 송달받은 날로부터 30일 이내에 관할 행정법원에 제소할 수 있다.

13) 사업시행자에 의해 시행된다.

우가 많다. 이 단계에서 LH공사는 대규모 사업으로 인한 전문학적 보상 규모와 예산상 한계, 시장형 공기업으로서 사업수익에 대한 고려, 사업지연으로 인한 금전손실 방지 및 분쟁처리비용 최소화 등이 비중 있게 고려할 것으로 보인다. 따라서 비용 및 효율과 같은 가치들이 중요시될 것으로 보인다. 반면 이해관계자 입장에서는 거주 관련 생존권, 재산권, 거주이전의 자유, 표현의 자유, 평등권, 인간다운 생활권, 사업에 대한 참여 등의 가치들이 중요문제로 고려될 것으로 보인다.

다음, 「사업실행 및 운영단계」에서는 사업비 관리문제, 안전문제, 하자 처리와 손해배상 문제, 사업부지 불법점유자 내지 미퇴거자에 대한 각종 소송 및 강제집행, 물리적 충돌 문제, 이주자를 위한 대책 시행 문제 등이 쟁점이 되며, LH공사의 의사결정 시 사업효율과 효과성, 안전성, 비용, 전문성, 고객보호, 사업규정준수 등과 같은 관리적 속성의 가치들이 중시될 것으로 보인다. 한편 이해관계자는 생존권, 개인의 권리, 평등, 형평, 사업참여 등을 중시할 것으로 보인다.

종합하면, LH공사의 각 사업단계별로 서로 다른 행정가치가 고려되고 있으며, 그러한 가치들은 의사결정과정에서 경합 내지 충돌할 수 있음을 알 수 있다.

### III. 연구설계

#### 1. 분석틀: 행정가치의 구조화를 위한 관점

행정현상을 연구하고 처방하는 관점은 다양하고, 이러한 행정의 관점에 따라 행정가치의 내용과 구조는 달라질 수 있다. 대표적으로 Rosenbloom(1990)은 행정현상을 연구하고 처방하는 관점으로서 관리적, 정치적, 법적의 세 가지 관점을 제시하고, 각 관점에서 조망하는 행정구조와 과정을 개관하였다.

Rosenbloom은 첫째로 관리적 관점을 제시하였다. 이는 행정이 기업의 경영원리와 가치에 의해 운영되어야 한다는 관점으로서 공-사 행정의 구별을 최소화하며, 행정을 집행적 기능으로 이해하고 집행부가 중심이 되는 행정을 강조한다(김근세 외, 2013). 관리적 관점은 전통적 관리주의와 신공공관리론(NPM)으로 구분된다. 전자에서는 정치-행정 이원론을 토대로 효율성, 효과성, 경제성의 최대화가 추구되며, 이를 위해 관료제, 분업화와 전문화, 계층제가 강조된다. 또한 과학적 관리, 합리적 예산시스템 및 의사결정 등을 통하여 효율성과 효과성을 달성하고자 하며, 규칙화된 업무절차가 중시되고, 개인이 몰인격적(impersonal) 존재로 간주된다(표시

열, 1994). 신공공관리론에서는 성과지향적 행정이 중시되고, 개인은 고객으로 간주되며, 행정은 민간기업의 고객응대법을 참고할 것이 요구된다. 투입보다 산출이 강조되며, 예산편성의 유연성과 비용효과적 의사결정이 중요시된다(Rosenbloom et al., 2016). 따라서 관리적 관점에서는 능률과 효과, 성과, 전문성, 규칙성, 고객지향성 등이 강조된다.

둘째, 정치적 관점에서는 능률과 효과보다는 대표성, 정치적 대응성 등과 같은 행정가치가 강조된다. 따라서 행정의 정치적 맥락을 고려할 때, 이익집단간 합의(consensus)나 연합(coalition)이 중요하며, 행정이 입법(legislation)적 기능으로 이해되어 집행부보다 입법부에 의한 다원주의적 접근이 강조된다(김근세 외, 2013). 예산 및 정책결정은 점증적 방식에 따른다(Rosenbloom et al., 2016). 따라서 정치적 관점에서는 민주성, 참여, 투명성, 다양한 의사 존중, 대화와 타협 등을 강조된다.

셋째, 법적 관점에서는 행정이 일정한 상황에서 법을 적용 및 집행하는 과정으로 간주된다. 법적 관점이 수용된 배경에는 ① 적법절차, 평등, 사생활, 시민의 자유 등을 보호하는 헌법의 존재와 위상, ② 행정의 사법절차화, ③ 행정법 제정으로 인해 행정과정 전반에 대한 규제가 가능하게 된 점이 있다(김근세 외, 2013). 법적 관점에서는 행정이 심판기능으로 이해되므로 대립당사자주의가 채택되어야 하고, 위법부당한 행정행위로 피해를 입은 시민의 권리가 최대한 보호돼야 한다고 주장된다. 따라서 헌법상 권리보호가 중요시되며, 선례에 기초한 점증주의적 의사결정 방식에 따른다. 공무원은 정책집행 시 헌법규정 및 헌법적 가치에 따라야 한다(Rosenbloom et al., 2016). 따라서 법적 관점에서는 개인의 자유, 재산권, 합법성, 평등, 생존권, 약자보호, 사생활 등을 강조된다.

본 연구는 이와 같은 행정의 3가지 관점을 상위가치로 설정하였다. 그리고 행정가치와 공공가치 및 사회적 가치의 유형들을 분석해 LH공사의 행정에서 구체적 타당성을 지닌 가치 18개를 추출하고, 속성의 유사성에 입각해 상위가치마다 6개씩 배치하였으며, 각 가치들을 변수로 하여 가치 간 쌍대비교 방식의 설문조사를 실시해 AHP방법으로 분석하였다. 분석모형은 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 행정가치의 모형



## 2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 LH공사의 본부 및 지사 소속원들을 대상으로 온라인 설문조사를 2020년 3~4월에 걸쳐 실시하였다. 온라인 방식을 채택한 이유는 코로나19 바이러스 확산에 따른 사회적 거리두기를 위해서였다. 미응답, 중도포기, 논리적 일관성 결여, 불성실한 응답 등을 제외한 44명분의 설문지를 최종적으로 분석하였다.

본 연구 분석틀은 위와 같이 계층구조의 행정가치 모형이므로 Thomas Saaty(1980)의 계층분석 의사결정기법(Alytic Hierarchy Process: AHP)을 활용해, 가치 간 쌍대비교를 실시하고 가중치를 구해 행정가치 우선순위를 도출하였다(조근태 외, 2003). 응답자들의 특성은 다음과 같다.

### 1) 인구통계학적 특성

LH공사 정규직 근로자의 정원은 2020년 1/4분기를 기준으로 총 9,552명이며, 이

중에 남성 근로자의 현원은 총 6,126명, 여성 근로자의 현원은 총 2,996명으로 집계된다. 이를 백분율로 환산하면 남성이 67.21%, 여성이 32.87%로 나타났다.

본부와 지사를 나누어 살펴보면 첫째, 본부 응답자는 남성이 70.0%, 여성이 30.0% 비율로 나타났다. 응답자 연령대는 내림차순으로 30대 46.7%, 40대 23.3%, 50대 16.7%, 20대 13.3%로 나타났다. 응답자 학력은 대졸자가 86.7%로 가장 많고, 석사는 13.3%로 나타났다. 둘째, 지사 응답자는 남성이 57.1%, 여성이 42.9% 비율로 나타났다. 응답자 연령대는 30대와 40대가 각각 42.9%, 20대는 14.3% 비율로 나타났다. 응답자 학력은 대졸자만 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 인구통계학적 특성

항목	기관	본부		지사	
	구분	빈도	백분율	빈도	백분율
성별	남성	21	70.0%	8	57.1%
	여성	9	30.0%	6	42.9%
합계		30	100%	14	100%
연령	20대	4	13.3%	2	14.3%
	30대	14	46.7%	6	42.9%
	40대	7	23.3%	6	42.9%
	50대	5	16.7%	-	-
	60대 이상	-	-	-	-
합계		30	100%	14	100%
학력	고졸 이하	-	-	-	-
	대졸	26	86.7%	14	100.0%
	석사	4	13.3%	-	-
	박사	-	-	-	-
합계		30	100%	14	100%

## 2) 직무 관련 특성

본부의 경우 부서는 사업관리와 관련된 부서가 50.0%로 가장 비율이 높았고, 그 다음으로 주거복지 관련 부서 26.7%, 판매 및 보상 관련 부서 13.3%, 재무관리 관련 부서 6.7%, 경영관리 관련 부서가 3.3%로 나타났다. 둘째, 직급은 4급이 56.7%로 가장 비율이 높았고, 그 다음으로 3급 26.7%, 2급 13.3%, 5급이 3.3%로 나타났다. 6급 외 직급이나 무기직은 조사대상에 포함되지 않았다. 셋째, 재직기간은 6~

10년 구간이 36.7%로 가장 비율이 높았고, 21년 이상, 11~15년, 5년 이하 구간이 각각 20.0%로 동일하게 나타났다. 11~15년 구간은 3.3%로 나타났다. 넷째, 업무유형은 기획·관리가 56.7%로 가장 비율이 높았고, 기획·관리와 집행·대민행정 간 혼합은 30%, 집행·대민행정은 13.3%로 나타났다.

〈표 4〉 직무 관련 특성

항목	기관	본부		지사	
	구분	빈도	백분율	빈도	백분율
부서	경영관리	1	3.3%	-	0.0%
	사업관리	15	50.0%	1	7.1%
	재무관리	2	6.7%	-	0.0%
	판매보상	4	13.3%	2	14.3%
	주거복지	8	26.7%	11	78.6%
	기타	-	0.0%	-	0.0%
합계		30	100.0%	14	100.0%
직급	임원	-	0.0%	-	0.0%
	1급	-	0.0%	-	0.0%
	2급	4	13.3%	-	0.0%
	3급	8	26.7%	2	14.3%
	4급	17	56.7%	2	14.3%
	5급	1	3.3%	3	21.4%
	6급 외	-	0.0%	1	7.1%
	무기직	-	0.0%	6	42.9%
합계		30	100.0%	14	100.0%
재직기간	5년 이하	6	20.0%	10	71.4%
	6~10년	11	36.7%	1	7.1%
	11~15년	6	20.0%	1	7.1%
	16~20년	1	3.3%	1	7.1%
	21년 이상	6	20.0%	1	7.1%
합계		30	100.0%	14	100.0%
직무 유형	기획·관리	17	56.7%	-	0.0%
	집행·대민	4	13.3%	12	85.7%
	혼합형	9	30.0%	2	14.3%
합계		30	100.0%	14	100.0%

지사의 경우 부서는 주거복지와 관련된 부서가 78.6%로 비율이 가장 높았고, 그 다음으로 판매보상과 사업관리가 각각 14.3%와 7.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 둘째, 직급은 무기직 42.9%, 5급 21.4%, 3급과 4급이 각각 14.3%, 6급 외 직급은 7.1%로 나타났다. 셋째, 재직기간은 5년 이하 71.4%, 나머지 구간들은 각각 7.1%로 나타났다. 넷째, 직무유형은 집행·대민행정 85.7%, 기획·관리와 집행·대민행정 간 혼합업무가 14.3%로 나타났다.

## IV. 분석결과

### 1. 본부와 지사의 행정가치 우선순위 비교분석

먼저, LH공사의 본부의 행정가치 우선순위 분석결과를 보면, 중요도가 「법적 가치 > 관리적 가치 > 정치적 가치」 순으로 나타났다. 이러한 분석결과는 본부의 경우 한국토지주택공사의 사업을 기획하고 운영을 주도하는 주체로서 공공기관으로서 설립목적, 사회여론과 가치흐름, 정부의 정책기조 등을 우선적으로 고려하기 때문으로 생각된다.

또한 사업 관련 분쟁 우려도 행정에 반영된 것으로 추정된다.<sup>14)</sup> 실제 본부 관계자들은 법적 가치 침해로 인한 분쟁발생 시 사업진행에 차질이 생기는 점을 우려했다. 사업 관련 법적 분쟁은 사업 지연으로 인한 막대한 손실로 이어질 수 있어 중요하다.<sup>15)</sup>

〈표 5〉 본부

가치 유형	가중치	순위
법적 가치	0.41766	1
관리적 가치	0.35185	2
정치적 가치	0.23048	3
일관성 지수(CI)	0.02906	-

14) 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 따르면 2019년 기준으로 사업 관련 피소 건수 347건으로 36개 공기업 중 가장 많다.

15) 매일경제, “반포주공1단지, LH와 갈등 탓 사업 지연되나”, 2018.01.02.

참고로 본부 관계자들은 보통 법적 가치가 충족되고 난 뒤에 사업성 등 관리적 가치가 고려되며, 정치적 가치는 주로 사업착수 후 집행과정에서 고려될 것이라는 의견을 보였다.

반면 지사는 관리적 가치가 법적 가치에 앞섰다. 이는 지사가 구체적 사업수행주체가기 때문으로 해석된다. 한편 공공기관의 일부로서 기관의 설립 및 사업목적, 정부 정책기조, 사회의 가치흐름 등을 고려해 법적 가치가 2순위로 고려되는 것으로 해석된다.

〈표 6〉 지사

가치 유형	가중치	순위
법적 가치	0.36795	2
관리적 가치	0.45181	1
정치적 가치	0.18024	3
일관성 지수(CI)	0.04525	-

이러한 분석결과를 토대로 하위가치들의 우선순위를 분석하면 다음과 같다.

### 1) 관리적 하위가치의 우선순위

첫째, 본부는 가치의 중요도가 「업무규정 준수 > 안전성 > 고객지향성 > 전문성 > 업무효율 > 효과성」 순으로 나타났다. 이러한 결과는 본부 행정에서 관리적 가치 중 규정이 가장 중요함을 보여준다. 특히 LH공사의 규정은 업무 및 사업 규정으로 업무와 사업을 위한 프로세스라고 볼 수 있으므로 공사 구성원들은 업무수행시 이를 최우선으로 고려한 것으로 해석된다.

한편 효율과 효과성은 관리적 가치 내에서도 가중치가 낮게 나타나는데, 이는 본부의 경우 구체적인 사업성보다는 큰 틀에서의 사업목적, 공사의 설립목적과 공공성, 정부 정책기조 등에 대한 고려가 더 크기 때문으로 해석된다.

그리고 규정 준수의 가중치가 높게 나타난 점과 관련, 본부 관계자들은 기관 내부적으로 규정 준수가 우선시되고 규정 준수 시 안전성도 확보된다고 인식되고 있으므로 규정이 가장 중요시된다고 하였다. 또한 LH공사가 고객중심주의를 지향하고 전문성 확보 시 효율·효과가 달성된다고 보므로 고객지향과 전문성이 다른 가치들에 우선한다고 하였다.

〈표 7〉 본부

가치 유형	가중치	우선순위
업무효율	0.12532	5
효과성	0.11908	6
안전성	0.20495	2
전문성	0.13613	4
업무규정 준수	0.25881	1
고객지향성	0.15570	3
비일관성 비율	0.06862	-

둘째, 지사는 중요도가 「업무규정 준수 > 전문성 > 업무효율 > 고객지향 > 안전 > 효과성」 순으로 나타났다. 지사 역시 업무규칙 준수를 가장 중시했고, 그 이유는 본부와 마찬가지로 추정된다. 한편 전문성과 효율성의 우선순위가 본부에 비해 높게 나타나는데, 이는 지사의 경우 구체적 사업수행을 담당하므로 적어도 관리적 가치 내에서는 전문성과 효율성을 중요시하는 것으로 해석된다.

이와 관련, 지사 관계자들은 사내에서 규정 준수가 강조되고 규정 범위 내에서 고객요구가 고려되므로 규정 준수가 가장 중시된다고 하였고, 또 업무처리의 정확성, 민원업무의 양 때문에 전문성과 업무효율이 다른 가치들보다 우선한다는 의견을 보였다.

〈표 8〉 지사

가치 유형	가중치	우선순위
업무효율	0.15430	3
효과성	0.10604	6
안전성	0.13189	5
전문성	0.18054	2
업무규정 준수	0.28852	1
고객지향성	0.13870	4
일관성 지수(CI)	0.07654	-

## 2) 정치적 하위가치의 우선순위

첫째, 본부는 가치의 중요도가 「책임성 > 사회적 형평성 > 투명성 > 이해관계인과 조화 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다.

책임성과 사회적 형평성의 중요도가 높게 나타난 것으로 보아 LH공사의 정책결정과 사업에 있어서 주거복지안정과 삶의 질 향상, 국민의 행복과 사회적 가치 실현 등에 대해 책임의식을 가지고 있음을 알 수 있다. 본부 관계자들 역시 국민의 요구나 이익을 사업과 경영에 반영하고자 노력한다고 하였다.

투명성의 중요도도 중간 이상으로 나타나는데, 이는 LH공사가 국민의 알권리 차원에서 투명한 정보공개를 추구하기 때문으로 해석된다. 본부 관계자들 행정에서 국민의 알권리 보장을 중시한다고 하였다.

한편 시민참여의 중요도는 낮은 편인데, 본부 관계자들은 업무 및 사업현실상 아직 참여나 대표성에는 한계가 있다고 하였다. 하지만 이는 LH공사가 국민참여 확대를 8대 혁신과제 중 하나로 삼고 있는 점에 부합되지 않아 향후 개선이 필요할 것으로 보인다.

〈표 9〉 본부

가치 유형	가중치	우선순위
대표성	0.11494	6
투명성	0.18451	3
책임성	0.19985	1
이해관계인과 조화	0.18327	4
사회적 형평성	0.18953	2
시민참여	0.12788	5
비일관성 비율	0.06237	-

둘째, 지사는 중요도가 「책임성 > 이해관계인과 조화 > 사회적 형평성 > 투명성 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다. 책임성의 가중치가 가장 높은 것으로 보아 지사 역시 업무수행시 국민의 다양한 요구를 수렴 및 반영하는 것을 중시함을 알 수 있다.

한편 본부에 비해 이해관계인과의 조화를 중요시하는 것으로 나타나는데, 이는 지사가 각 지역에서 구체적 사업을 수행하는 과정에서 해당 지역 이해관계자 및 민

원인들과 협의하는 것이 절차적으로 중요부분을 차지하기 때문에 해석된다. 지사 관계자들 역시 이해관계자들과 대화 및 타협을 하는 것이 실무상 상당히 중요하다고 하였다.

그리고 시민참여나 각계 이해의 대표는 본부와 마찬가지로 아직은 현실적으로 어렵다는 의견을 제시하였다.

〈표 10〉 지사

가치 유형	가중치	우선순위
대표성	0.06937	6
투명성	0.15307	4
책임성	0.24735	1
이해관계인과 조화	0.21331	2
사회적 형평성	0.18109	3
시민참여	0.13583	5
일관성 지수(CI)	0.07748	

### 3) 법적 하위가치의 우선순위

첫째, 본부는 가치의 중요도가 「생존권 > 평등권 > 정당성 > 다양성 > 재산권 > 자유권」 순으로 나타났다. 법적 가치에서 생존권과 평등권의 가중치가 높은 것으로 보아 정책결정 및 사업에 있어서 이해관계자 등의 생존여건과 평등보호에 많은 관심을 기울이는 것으로 해석된다. 이는 LH공사가 추구하는 가치가 국민의 주거 안정과 행복 등인 점, 최근 우리사회가 양극화, 불평등 심화로 갈등이 증폭되고 있는 점, 사회적 가치를 중시하는 정부 정책기조 등의 영향에 의한 것으로 보인다. 사업으로 인한 생존권이나 평등권 침해가 문제될 경우 법적 다툼과 분쟁이 발생할 수 있다는 점도 이들에 대한 고려순위가 높게 만드는 요인이 되는 것으로 해석된다.

본부 관계자들은 대체로 LH공사 설립목적이 국민의 주거안정이기 때문에 생존권이 가장 중요시된다는 입장이고, 평등권과 정당성이 나머지 가치들보다 가중치가 높은 것은 사업과정에 차별이 없어야 해당 사업이 가능하고 국민과 지역사회의 동의도 가능하기 때문이라고 하였다.

〈표 11〉 본부

가치 유형	가중치	우선순위
자유권	0.14156	6
정당성	0.17496	3
평등권	0.17573	2
재산권	0.14160	5
생존권	0.21649	1
다양성	0.14966	4
일관성 지수(CI)	0.06152	-

둘째, 지사는 중요도가 「평등권 > 생존권 > 자유권 > 정당성 > 다양성 > 재산권」 순으로 나타나, 역시 평등권과 생존권을 가장 중요시하는 것으로 파악되었다. 다만 자유권의 우선순위가 본부에 비해 높게 나타나는데, 이는 지사의 행정이 구체적 사업수행과정에서 이해관계인들과 접촉하고 협의해나가야 하는 부분들을 포함하기 때문으로 해석된다.

이와 관련, 지사 관계자들은 다양한 상황에 처해 있는 사람들을 조우하므로 차별을 주의해야 하고, LH공사가 주거안전, 주거복지 등을 추구하므로 평등권과 생존권이 중요시된다고 하였다. 또한 사업수행과정에서 생존권에 대한 고려가 지속적으로 이루어진다고 하였고, 사업특성상 자유권도 중요하게 고려된다고 하였다.

〈표 12〉 지사

가치 유형	가중치	우선순위
자유권	0.17205	3
정당성	0.16235	4
평등권	0.23978	1
재산권	0.11034	6
생존권	0.19564	2
다양성	0.11984	5
일관성 지수(CI)	0.07039	-

## 4) 소결

NH공사 본부 및 지사별 행정가치의 종합적 중요도를 비교분석하면 <표 13>과 같다.

<표 13> 행정가치 가중치의 종합 비교

행정가치 구분	본부	지사
관리적 가치	0.35185	0.45181
· 업무효율	0.05198	0.07670
· 효과성	0.04296	0.05499
· 안전성	0.07072	0.05280
· 전문성	0.04112	0.07642
· 업무규정 준수	0.09527	0.13274
· 고객지향성	0.04980	0.05816
정치적 가치	0.23048	0.18024
· 대표성	0.02937	0.01142
· 투명성	0.03629	0.02643
· 책임성	0.04767	0.04887
· 이해관계인과 조화	0.03883	0.03726
· 사회적 형평성	0.04542	0.03174
· 시민참여	0.03290	0.02451
법적 가치	0.41766	0.36795
· 자유권	0.04724	0.06062
· 평등권	0.06828	0.09371
· 재산권	0.05653	0.03867
· 생존권	0.10315	0.08063
· 다양성	0.06874	0.04080
· 정당성	0.07371	0.05353

본부는 최상위 6개 가치가 「생존권 > 업무규정 준수 > 정당성 > 안전성 > 다양성 > 평등권」 순으로 나타났고, 최하위 3개 가치는 「투명성 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다. 이러한 결과는 본부의 경우 상위가치 우선순위에서 법적 가치를 가장 중요시하는 결과와 맥락이 같은 것으로 해석된다.

분석결과를 살펴보면, 생존권, 사업의 정당성, 다양성, 평등과 같은 가치들의 가중치가 높게 나타나, 본부의 경우 사업 및 정책결정, LH공사 운영 시 국민의 생존 여건 및 주거안정의 보장, 사업에 대한 국민의 동의, 다양한 계층과 사회약자의 입장, 차별로 인한 피해 등을 중요한 요소로 고려하고 있음을 보여준다. 이는 LH공사 고유목적과 공공성, 정부 정책기조, 사회적 흐름과 가치 등을 사업에 반영하기 때문으로 해석된다.

한편 관리적 하위가치인 업무규정 준수와 가중치가 2위로 나타남에 비추어볼 때 법적 가치를 중요시하는 경향이 대체로 업무규정의 한계를 초과하지 않는 것으로 해석된다. 또한 사업 관련 안전 문제에 대해서도 많은 고려를 하고 있음을 보여주는데, 이는 LH공사의 사업결과물인 주택 등에 하자 발생 시 주거자의 삶에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문으로 해석된다.

정치적 가치의 하위요소인 투명성, 시민참여, 대표성은 가중치가 매우 낮게 나타나는데, 이러한 결과는 앞서 보듯 투명성과 시민참여가 공공기관 혁신과제에 해당하고, 국민의 기본권과 현재 우리사회 구성원들의 참여요구와 맞닿아 있는 부분이 기 때문에 향후 개선이 필요할 것으로 보인다.

반면, 지사는 최상위 6개 가치가 「업무규정 준수 > 평등권 > 생존권 > 업무효율 > 전문성 > 자유권」 순으로 나타났고, 최하위 3개 가치는 「투명성 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다.

분석결과를 살펴보면, 대체로 관리적 하위 가치가 우선적 요소로 고려됨을 알 수 있다. 이는 지사의 경우 상위 행정가치 우선순위에서 관리적 가치가 가장 중요시되는 결과와 같은 맥락인 것으로 해석된다. 이에 따라 효율성·전문성·효과성 같은 관리적 가치의 전형적 요소들도 본부에 비해 우선순위가 높은 것으로 확인된다.

이러한 결과는 각 지역에서 구체적 사업을 수행하는 지사의 경우 행정가치에서 관리적 측면의 가치들을 우선적으로 고려하고 있음을 보여준다. 다만 평등권과 생존권도 매우 중요한 요소로 고려되고 있으며, 자유권 역시 상위에 위치하는 것을 볼 때 관리적 가치가 우위에 있되 법적 가치도 일정 정도 균형 있게 고려되는 것으로 해석된다.

한편 전체 행정가치 우선순위 분석에서도 투명성과 시민참여, 대표성의 중요도가 최하위에 위치해 이상과 현실의 갭(gap)이 큰 것으로 보인다.

## 2. 직무 유형에 따른 행정가치 우선순위 비교분석

본 연구는 LH공사의 본부와 지사 간 행정가치 우선순위 비교분석에 이어 직무 유형별 행정가치 우선순위 차이를 분석하였다. 먼저 직무 유형별로 상위가치 우선순위를 비교분석한 결과는 <표 14>와 같다.

〈표 14〉 상위가치의 가중치 비교

가치 유형	계획·관리행정	집행·대민행정	양자 혼합 유형
관리적 가치	0.26683	0.45937	0.45408
정치적 가치	0.26795	0.18334	0.17721
헌법적 가치	0.46522	0.35729	0.36871
일관성 지수(CI)	0.03856	0.04308	0.01459

계획·관리직무는 중요도가 「법적 가치 > 정치적 가치 > 관리적 가치」 순으로 나타났다. 이러한 결과는 LH공사가 사업계획·관리단계에서 현재 한국사회의 다양한 요구와 가치, 정부의 정책기조 등을 반영해야 하는 공공기관이기 때문인 것으로 해석된다. 또한 기관운영을 위해 효율성을 고려해야 하지만 현재 추진되고 있는 공공기관의 공공성 강화정책에 따라 시민의 참여나 사회적 형평과 같은 정치적 가치들도 비중 있게 다루어지는 것으로 해석된다.

한편 집행·대민직무는 중요도가 「관리적 가치 > 법적 가치 > 정치적 가치」 순으로 나타났다. 이러한 결과는 계획·관리직무의 분석 결과와 다른데, 이는 집행·대민행정의 특수성에 따른 것으로 해석된다. 즉, 집행·대민행정은 계획·관리행정에서 수립된 계획과 절차대로 사업수행을 하는 측면이 크기 때문에, 법적 가치에 대한 고려보다는 정해진 규정에 의거 효율적으로 사업절차를 수행하고, 이러한 과정에서 발생하는 민원과 분쟁들을 신속하게 처리하는 것을 우선시하는 관리적 가치가 더욱 중시되는 것으로 해석된다.

혼합형직무는 중요도가 「관리적 가치 > 법적 가치 > 정치적 가치」 순으로 나타났다. 혼합형 직무의 경우 관리적 가치에 우선순위를 둔 경우가 많았는데, 이는 집행사무의 영향 때문으로 해석된다.

이러한 분석결과를 토대로 하위가치들의 우선순위를 분석하면 다음과 같다.

## 1) 관리적 하위가치의 우선순위

관리적 하위가치를 직무 유형별로 비교분석한 결과를 보면 <표 15>와 같다.

<표 15> 관리적 하위가치의 가중치 비교

가치 유형	계획·관리직무	집행·대민직무	혼합형직무
업무효율	0.10670	0.14246	0.18376
효과성	0.13199	0.10268	0.11530
안전성	0.18802	0.15235	0.20126
전문성	0.12823	0.17303	0.13554
업무규정 준수	0.25520	0.28419	0.23681
고객지향성	0.18986	0.14529	0.12733
일관성 지수(CI)	0.06525	0.07435	0.07205

첫째, 계획·관리직무는 중요도가 「업무규정 준수 > 고객지향 > 안전 > 효과성 > 전문성 > 효율성」 순으로 나타났다. 이로 볼 때 관리적 가치에 관한 한 기관의 규정 준수가 최우선임을 보여준다. 이는 규정 자체가 업무 프로세스에 해당해 불가피한 측면이 있는 것으로 해석된다.

둘째, 집행·대민직무는 중요도가 「업무규정 준수 > 전문성 > 안전 > 고객지향 > 효율성 > 효과성」 순으로 나타났다. 역시 기관 규정준수가 최우선으로 나타나는데, 그 이유는 전과 비슷할 것으로 추정된다. 다만 계획·관리직무에 비해 전문성과 안전성이 더 우선시 되는데, 이는 효율적이고 차질 없는 집행과 민원처리를 담보하기 위함으로 해석된다.

셋째, 혼합형직무는 중요도가 「업무규정 준수 > 안전 > 효율성 > 전문성 > 고객지향 > 효과성」 순으로 나타났다. 이 역시 기관 규정 준수가 최우선임을 보여준다. 또한 관리적 가치의 전형적 요소라고 할 수 있는 효율성과 안전성, 전문성의 가중치가 높은 것으로 보아 혼합 유형직무의 경우 집행·대민업무의 영향이 상대적으로 큰 것으로 추정된다.

## 2) 정치적 하위가치의 우선순위

정치적 하위가치를 직무 유형별로 비교분석한 결과를 보면 <표 16>과 같다.

〈표 16〉 정치적 하위가치의 가중치 비교

가치 유형	계획·관리직무	집행·대민직무	혼합형직무
대표성	0.12034	0.07593	0.12375
투명성	0.17941	0.14950	0.21148
책임성	0.18980	0.23572	0.19087
이해관계인과 조화	0.17299	0.22106	0.15764
사회적 형평성	0.20613	0.18337	0.17625
시민참여	0.13134	0.13442	0.14002
일관성 지수(CI)	0.06299	0.07104	0.06281

첫째, 계획·관리직무는 중요도가 「사회적 형평 > 책임성 > 투명성 > 이해관계인과 조화 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다. 이 결과는 계획·관리직무에서 최근 사회적 화두인 사회적 형평성이 중요시되고 있음을 보여준다. 또한 공공기관으로서 국민의 요구사항을 정책에 반영하고 투명한 행정을 추구하고 있음을 보여준다.

반면 시민참여나 대표성의 중요도에 대해서는 비교적 낮은 인식을 보여주는데, 참여와 대표 역시 현재 우리사회의 중요 이슈 중의 하나이므로 이를 기관의 정책에 반영할 방안을 숙고해야 할 것으로 사료된다.

둘째, 집행·대민직무는 중요도가 「책임성 > 이해관계인과 조화 > 사회적 형평 > 투명성 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다. 집행·대민행정에서는 민원인과의 접촉이 잦기 때문에 이들의 의사를 청취하고 이를 정책에 어떻게 반영할 것인지가 중요한 부분이다. 따라서 민원인, 이해관계인과 의사소통하고 타협하는 측면이 다른 가치들보다 증시되는 것으로 해석된다. 한편 시민참여와 대표성은 중요도 인식이 가장 낮는데, 역시 정책개선에 힘써야 할 부분이라고 사료된다.

셋째, 혼합형직무는 중요도가 「투명성 > 책임성 > 사회적 형평 > 이해관계인과 조화 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다. 이 경우 계획·관리직무와 집행·대민직무 성격이 혼재된 경향을 보인다. 이런 결과는 서로 다른 성격을 지닌 두 직무유형을 병행하는 과정에서 나타나는 것으로 해석된다.

### 3) 법적 하위가치의 우선순위

법적 하위가치를 직무 유형별로 비교분석한 결과를 보면 〈표 17〉과 같다.

〈표 17〉 법적 하위가치의 가중치 비교

가치 유형	계획·관리직무	집행·대민직무	혼합형직무
자유권	0.10710	0.18226	0.14541
정당성	0.18920	0.15691	0.16764
평등권	0.16013	0.23782	0.13938
재산권	0.13383	0.11209	0.17083
생존권	0.25330	0.19068	0.20738
다양성	0.15643	0.12024	0.16936
일관성 지수(CI)	0.05948	0.06548	0.06322

첫째, 계획·관리직무는 중요도가 「생존권 > 정당성 > 평등권 > 다양성 > 재산권 > 자유권」 순으로 나타났다. 다양한 가치 중 특히 생존권, 정당성, 평등권 등이 앞서는 결과는 LH공사의 사업설계 및 결정, 관리 시에 기관의 설립목적, 공공가치와 사회정의 및 평등을 중시하는 최근 한국사회 흐름, 공공기관 사회적 가치 실현을 추구하는 정부 정책기조 등을 반영함을 보여준다.

둘째, 집행·대민직무는 중요도가 「평등권 > 생존권 > 자유권 > 정당성 > 다양성 > 재산권」 순으로 나타났다. 집행·대민행정에서는 사업의 이해관계자, 민원인들과의 접촉이 잦은데, 이들과 의사소통하는 과정에서 불합리한 차별이나 부당한 대우가 있으면 문제가 생긴다. 한편 사업의 이해관계자와 쟁점이 되는 부분에는 생존권이 중요한 부분이다. 따라서 이들의 권리 주장을 청취하고, 사업진행을 위해 적절하게 협의 및 타협하는 것이 매우 중요하다. 이런 점에서 평등, 생존권, 자유권과 같은 가치들의 가중치가 상대적으로 높게 나타난 것으로 해석된다.

반면 재산권의 순위는 최하위로 나타나는데, 이와 관련, LH공사 관계자들은 공익 사업을 위해 사유재산에 대해 공용수용·사용 등 소유권 제한 조치 시 법적 분쟁 가능성이 있기 때문에 사업규정 제·개정 시 재산권 보호를 위한 절차 등을 사전에 규정함으로써 분쟁가능성을 최소화한다고 했다. 이에 따라 재산권 문제에 대한 고려와 인식이 상대적으로 낮게 나타난 것으로 해석된다.

셋째, 혼합형직무는 중요도가 「생존권 > 재산권 > 다양성 > 정당성 > 자유권 > 평등권」 순으로 나타났다. 이 결과에서 생존권의 가중치는 압도적으로 높은 반면, 재산권, 다양성, 정당성은 수치가 비슷해 생존권을 제외한 나머지 3개의 가치는 중요도가 비슷한 것으로 분석된다. 이는 업무에서 생존권을 최우선으로 고려하지만, 나머지 3개 가치들은 비슷한 수준에서 판단되는 것으로 보인다.

## 4) 소결

LG공사의 직무 유형별 행정가치의 종합적 중요도를 비교분석하면 <표 18>과 같다.

<표 18> 행정가치 가중치의 종합 비교

가치 유형	계획·관리직무	집행·대민직무	혼합형직무
관리적 가치	0.26683	0.45937	0.09939
· · · 업무효율	0.02847	0.06600	0.09939
· · · 효과성	0.03501	0.05129	0.05843
· · · 안전성	0.04770	0.06692	0.08901
· · · 전문성	0.03163	0.07189	0.05596
· · · 업무규정 준수	0.07485	0.14482	0.10246
· · · 고객지향성	0.04917	0.05846	0.04882
정치적 가치	0.26795	0.18334	0.17721
· · · 대표성	0.03532	0.01336	0.02061
· · · 투명성	0.04007	0.02582	0.03313
· · · 책임성	0.05955	0.04622	0.03295
· · · 이해관계인과 조화	0.04346	0.03892	0.02955
· · · 사회적 형평성	0.05445	0.03283	0.03238
· · · 시민참여	0.03510	0.02619	0.02859
헌법적 가치	0.46522	0.35729	0.36871
· · · 자유권	0.04552	0.06043	0.04774
· · · 평등권	0.07512	0.09051	0.05773
· · · 재산권	0.06126	0.03909	0.05185
· · · 생존권	0.12355	0.07630	0.08203
· · · 다양성	0.07272	0.04290	0.06463
· · · 정당성	0.08705	0.04806	0.06472

첫째, 계획·관리직무는 최상위 6개 가치가 「생존권 > 정당성 > 평등 > 규정 준수 > 다양성 > 재산권」 순으로 나타났고, 최하위 3개 가치는 「효과성 > 전문성 > 효율성」 순으로 나타났다. 이러한 결과는 계획·관리행정의 경우 상위 행정가치 우선순위에서 법적 가치를 가장 중요시하는 결과와 맥락이 같은 것으로 해석된다.

분석결과를 살펴보면, 정책결정과 사업계획 및 관리 시 생존권, 사업의 정당성, 평등 문제, 업무 및 사업규정의 준수, 다양성 보장, 재산권 보호 등을 우선적으로 고려함을 알 수 있다. 이는 계획·관리직무는 사회적 측면, 국민여론, 정부 정책기조 등에 대해 적지 않게 신경을 쓰고 있으며, 이런 요소들이 사업에 다각도로 반영될 수 있음을 보여준다.

반면 규정준수 외에 효율성과 효과성 같은 관리적 가치의 전형적 요소들은 공공기관의 공공성 강화 흐름 등에 밀려 후순위에 자리매김 되고 있음을 알 수 있다. 실제 LH공사에서 계획·관리직무에 종사하는 관계자들은 국민의 주거안정, 사회적 가치 실현 등에 우선권을 두다보니 사업성이나 업무효율성 같은 관리적 하위가치들은 후순위로 밀리게 된다고 하였다.

한편 최근 정부가 추진 중인 공공기관 혁신계획에서 시민참여와 대표성 등의 정치적 가치가 중요한 요소로 여겨지고 있지만, 본 연구에서 나타난 분석결과를 볼 때 이러한 가치들은 아직 기관 차원에서는 충분히 받아들여지지 못하는 것으로 해석된다. 향후 이러한 정치적 가치를 제고하기 위한 정책적 개선이 필요한 부분으로 보인다.

둘째, 집행·대민행정직무는 최상위 6개 가치가 「규정 준수 > 평등권 > 생존권 > 전문성 > 안전 > 효율성」 순으로 나타났고, 최하위 3개 가치는 「시민참여 > 투명성 > 대표성」 순으로 나타났다. 이러한 결과는 집행·대민행정의 경우 상위 행정가치 우선순위에서 관리적 가치를 가장 중요시하는 결과와 맥락이 같은 것으로 해석된다.

분석결과를 살펴보면, 집행·대민직무에서도 생존권과 평등권을 중요시함을 알 수 있다. 이는 LH공사의 설립목적과 현 사회여론과 분위기, 정부 정책기조의 반영으로 볼 수 있다. 또한 이해관계자, 민원인과 접촉이 잦으므로 업무처리과정에서 평등 문제가 상대적으로 중요한 것으로 보인다.

그러나 생존권을 제외하고는 관리적 하위가치들의 우선순위가 대체로 최상위에 위치한 것으로 나타났다. 특히 규정 준수는 전체 가치 중 1위를 기록했고, 효율성의 우선순위가 6위를 기록해 계획·관리에서 규정준수가 4위, 효율성이 18위를 기록한 결과와 확연한 차이를 보였다. 이러한 차이는 집행·대민행정이 대체로 정책과 사업을 수행하고, 이를 차질 없이 원활하게 수행해야 하는 위치에 있기 때문으로 해석된다.

한편 시민참여와 대표성의 우선순위가 최하위로 나타난 결과는 시민참여에 대한 인식과 정책의 개선이 필요함을 보여준다. 또한 투명성의 우선순위가 매우 낮게 나타난 점도 개선조치가 필요함을 보여주고 있으며, 향후 보다 개방적인 정책과 자세

를 견지할 필요가 있다고 보인다.

셋째, 혼합형직무는 최상위 6개 가치가 「규정 준수 > 효율성 > 안전성 > 생존권 > 정당성 > 다양성」 순으로 나타났고, 최하위 3개 가치는 「이해관계인과의 조화 > 시민참여 > 대표성」 순으로 나타났다. 이러한 결과 역시 상위 행정가치 우선순위에 서 관리적 가치를 가장 중요시하는 결과와 맥락이 같은 것으로 해석되지만, 집행·대민행정과 다른 양상도 나타난다.

즉, 분석결과를 살펴보면, 최상위 6개 가치에서 관리적 하위가치와 법적 하위가치가 동수로 나타났다. 관리적 하위가치의 가중치 상대적으로 높지만, 법적 하위가치와 함께 최상위에 위치한다는 결과는 혼합형 직무가 계획과 집행이 병행되기 때문에 관리적 가치와 법적 가치가 함께 중요시되고 있음을 보여준다.

다만 혼합형직무에서도 시민참여 가치와 대표성 가치의 가중치가 최하위에 위치하는데, 시민참여나 대표성은 최근 우리사회에서 중요시되고 있는 거버넌스, 시민참여적·숙의적 의사결정, 사회적 가치 실현, 공공기관의 공공성 강화 흐름 등의 측면에서 중요한 가치이지만, 기관 차원에서는 여전히 더디게 수용되는 것으로 보인다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 최근 공공부문에서 공공성과 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 개혁이 추진되고 있는 맥락에서 국내 최대규모 공공기관인 LH공사의 행정가치 우선순위를 실증적으로 조사·분석하였다. 이러한 조사는 LH공사 본부와 지사로 나누어 진행되었으며, 분석 결과 본사와 지역본부 간, 직무 유형 간 일정한 차이가 나타나는 것으로 확인되었다.

첫째, 상위가치 우선순위 분석결과를 보면, 본부는 법적 가치를 가장 중시한 반면, 지사는 관리적 가치를 가장 중시한 것으로 나타났다. 정치적 가치는 둘 다 최하위로 나타났다. 직무 유형에 따른 분석 시 계획·관리직무는 법적 가치를, 집행·대민직무는 관리적 가치를 중시한 것으로 나타났다. 정치적 가치는 양자 모두 최하위로 나타났다. 혼합형직무는 후자와 동일했다.

이러한 분석결과는 LH공사의 본부가 정책을 결정하고 수립해나감에 있어서 기관의 설립목적과 비전, 우리사회의 변화와 달라진 분위기, 정부의 정책기조 등을 중시함에 따른 것으로 이해할 수 있다. 특히 이런 경향은 계획·관리직무 유형에서 두드러지게 나타난다.

반면 구체적 사업을 수행하는 지사는 여전히 효율과 효과성, 기관 내부규정 준수와 같은 관리적 가치를 중시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 집행·대민행정 직무에서도 유사하게 나타나고 있는데, 이는 사업을 구체적으로 수행하는 입장이 반영된 결과로 보여진다. 하지만 이는 LH공사가 공공성 강화를 통해 기관의 혁신을 추진하고, 나아가 사회적 가치를 기관운영에 중점적으로 반영하겠다고 선언하는 점에 비추어 볼 때 향후 개선해야 할 측면이 있는 것으로 보인다.

둘째, 행정가치 종합순위 분석결과를 보면, 본부는 법적 하위가치들을 더욱 중요시한 것으로 나타난 반면, 지사는 관리적 하위가치들을 더욱 중요하게 인식한 것으로 나타났다. 직무 유형으로 구분 시, 계획·관리직무는 법적 하위가치를 가장 중요시했고, 집행·대민직무는 관리적 하위가치를 가장 중시한 것으로 나타났다. 혼합형 직무는 관리적 하위가치가 약간 우위를 점하면서 법적 하위가치와 균형을 이룬 것으로 나타났다. 정치적 하위가치의 중요도는 모두 저조하게 나타났다.

이러한 결과들 역시 최초로 정책적 의사결정을 내리고 구체적 사업을 기획하는 단계에서는 헌법의 정신, 최근 우리사회에서 화두가 되는 가치, 정부 정책방향 등이 중점적으로 참작함에 따른 것으로 이해된다. 한편 사업을 실제로 집행하고 대민 행정을 담당하는 입장에서는 관리적 가치들을 우선적으로 고려하고 있음을 보여준다. 그러나 이런 분석결과 역시 현재 추진되고 있는 공공기관의 공공성 강화 및 사회적 가치 추진 정책의 관점에서 볼 때 향후 일정한 개선이 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 준다. 즉, LH공사의 지사 및 사업집행·대민행정 직무에서는 본부 및 사업계획·수립·관리 직무에 비해 공공성 및 법적·정치적 가치 내재화에 있어서 한계와 부족함이 보인다는 점이다. 향후 LH공사 행정에서 공공성을 강화하고 법적·정치적 가치의 내재화를 충실히 수행하기 위해 사회적 가치의 실효적 평가방안을 모색해야 할 것으로 보인다. 특히 실효적 평가방안을 강구함에 있어서 직무 및 과제 유형별로 일정한 차별화가 필요할 것으로 보인다. 이는 LH공사가 국내 최대 공공기관으로서 전국적 규모의 사업을 수행하는 기관인 만큼 더욱 필요할 것으로 사료된다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 연구 방향을 살펴보면 첫째, 본 연구는 LH공사 구성원들을 대상으로 수행된 것이므로 연구 결과를 국내 공공기관 일반에 대해 적용하기는 어려울 것이다. 따라서 향후 연구에서는 조사대상 기관수를 대폭 확대해 국내 공공기관 일반의 행정에서 행정가치의 우선순위를 파악해볼 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 본 연구가 LH공사 중심으로 수행되다보니 행정가치 우선순위 파악을 위한

평가지표 구성에 있어서 LH공사 구성원들이 이해하기 수월한 지표들로 구성되었다. 이러한 지표들은 다른 공공기관을 대상으로 한 연구에서는 수정될 필요가 있을 것이다. 향후 연구에서 조사대상 공공기관수를 대폭 확대하고자 한다면 평가지표 역시 보다 더 포괄적이고 보편적으로 수정·변경될 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강성남. (2003). “역대 정부의 행정이념의 비교연구”. 「한국방송통신대학교 논문집」, 35: 397-429.
- 기획재정부. (2017). 「경영평가제도 개편 방안」.
- 김광웅. (1993). “역대 대통령의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책”. 「행정논총」, 31(1): 1060-1068.
- 김근세·조규진·최상옥·박형준·이명석. (2013). “헌법적 가치와 행정: 헌법재판소의 판례 분석을 중심으로”. 「한국행정학보」, 47(4): 1-25.
- 김기형. (2018). “사회적 가치와 공공기관 평가”. 「한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집」, 2017(4): 203-218.
- 김성진. (2017). “공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망”. 「공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회 자료집」, 2017: 15-42.
- 김정인. (2018). “사회적 가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로”. 「한국인사행정학회보」, 17(1): 57-83.
- 김향규. (2004). 「행정철학」. 서울: 대영문화사.
- 대한민국정부. (2017). 「100대 국정과제」.
- 민진. (1988). “한국의 행정이념에 관한 연구”. 「행정과 가치」. 서울: 법문사.
- 박동서. (2002). 「한국행정론」. 서울: 법문사.
- 박임수·안이슬. (2019). “사회적 가치 분류체계 연구: 공기업(K-water)을 중심으로”. 「기업경영리뷰」, 10(2): 333-350.
- 박형준·이명석·김근세·최상옥·임주영. (2013). “관료의 행정가치 재고찰: 헌법적 가치의 재조명을 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 17(3): 163-187.
- 백완기. (1998). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 선종근·하미승·전영상. (2013). “한국정부의 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구: 규범과 현실 사이”. 「한국행정논집」, 25(1): 67-103.

- 오수길. (2018). “사회적 가치의 의미와 공공기관의 사회적 가치”. 『한국행정학회 학술 발표논문집』, 2018(12): 537-552.
- 유민봉. (2000). “행정이념에서 본 한국행정의 회고와 전망”. 『사회과학』, 39(1): 1-38.
- \_\_\_\_\_. (2012). 『한국 행정학』. 서울: 박영사.
- 윤수정. (2018). “사회적 가치 실현과 헌법”. 『공법학연구』, 19(3), 197-222.
- 이대희. (1999). “행정이념의 시대적 변천”. 『한국사회와 행정연구』, 10(2): 3-19.
- 이도형. (2004). 『행정철학』. 서울: 대영문화사.
- 이선영. (2018). “공적 가치영역에서의 사회적 가치 재발견에 관한 연구”. 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018(6): 353-371.
- 이재열. (2019). “시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치”. 『한국행정연구』, 28(3): 1-33.
- 임주영·박형준. (2015). “직무특성과 환경변화에 따른 대통령의 국정가치 변화분석-이명박 정부의 사례 중심으로”. 『한국정책학회보』, 24(2): 149-183.
- 전재경. (2014). “영국의 사회적 가치법”. 『최신외국법제정보』, 2014(8): 2-16.
- 정정길. (2004). 『행정학의 새로운 이해』. 서울: 대명출판사.
- 조근태·조용곤·강현수. (2003). 『(앞서가는 리더들의) 계층분석적 의사결정』. 서울: 동현출판사.
- 최계영. (2008). “헌법소원에 의한 행정작용의 통제”. 『공법연구』, 37(2): 201-234.
- 최창호·하미승. (2010). 『새행정학개론』 제2판. 서울: 삼영사.
- 최철호. (2019). “사회적 가치실현을 위한 입법적 과제”. 『공법학연구』, 20(1): 373-399.
- 최태현. (2017). “민주적 행정의 반응성에 대한 민본사상의 이론적 함의”. 『한국행정학보』, 51(1): 321-346.
- 표시열. (1994). “행정의 효율성 편향에 대한 헌법상의 제한: 행정가치에 대한 관리적 접근에서 헌법적 접근으로”. 『한국행정학보』, 28(4): 1141-1156.
- 한국토지주택공사. (2019a). 『공공기관 혁신계획』.
- \_\_\_\_\_. (2019b). 『UNGC 10대 원칙 이행 보고서』.
- 한국행정학회. (2019). 『사회적 가치와 공공가치에 관한 연구』. 서울: 사회적가치연구원.
- 홍길표·우윤석·이립. (2020). 공공기관의 사회적 가치 실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제. 『사회적경제와 정책연구』, 10(2): 1-40.
- Ingraham, P. & D. Rosenbloom. (1990). Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base. *Public Administration*

*Review*, 50(2), 210-219.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.

Jorgensen, T. & B. Bozeman. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.

Rosenbloom, D., S. Kravchuk, & R. Clerkin. (2016). *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. NY: McGraw- Hill.

Saaty, T. (1980), *Multicriteria Decision Making: The Analytic Hierarchy Process*. NY: McGraw-Hill.

---

김호현(金昊鉉): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사학위를 취득했으며, 주요 관심분야는 헌법적가치, 공공기관, 정책분석·평가, 지정학, 통일·안보정책 등이다 (nature51@skku.edu).

김근세(金根世): 교신저자. 미국 Maxwell School, Syracuse University에서 행정학박사를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과, 국정전문대학원 교수로 재직 중으로 주요 관심분야는 행정이론, 조직이론, 국가이론 등이다(seogam@skku.edu).

## Public Agency and Administrative Values: Korean Land & Housing Corporation

Hohyun Kim & Keunsei Kim

This study aims to analyze administrative values of the Korea Land and Housing Corporation, focusing on how important each administrative value is to the members of public agency that directly deliver public services. This analysis was first conducted using AHP techniques, comparing headquarters with local branches of the Korea Land and Housing Corporation, and job types of planning and management, execution, and mixed one. The analytical results are as follows: First, it turned out that the headquarters put the legal values first in business, while the branch put the management values first. Political values such as civic participation were found to be at the bottom of the list. Second, legal value was the most important in planning and management jobs, while administrative value was the most important in executive jobs. Political values were shared by both. In mixed job type, management value was also the most important. These results implies that there is a need for strengthening political values in the reform process of public agencies.

[Key words: Public Agency, Administrative Values, Analytic Hierarchy Process]



## 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제도 성과요인을 중심으로

박현신

본 연구는 정부신뢰와 그 영향요인 간 관계를 시계열 관점에서 분석하였다. 정부신뢰 영향요인에 관한 기존 논의를 토대로, 제도 성과요인 중 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 국민들의 평가가 중앙정부와 지방자치단체에 대한 국민들의 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지를 2010년부터 2019년까지의 「행정에 관한 국민 인식조사」 자료를 이용해 분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부와 비교해 지방자치단체에 대한 국민들의 신뢰가 시간이 지날수록 상대적으로 더 낮아졌다. 둘째, 정부신뢰에 영향을 미치는 제도 성과요인이 측정시기에 따라 달라졌다. 셋째, 시간이 지날수록 정부신뢰에 중요성을 갖는 제도 성과요인의 수가 증가하였다. 이러한 연구 결과는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 시간의 흐름에 따라 정부신뢰를 둘러싼 맥락 역시 변화한다는 점에서 정부신뢰와 관련한 보편적인 영향요인 도출이 어려울 수 있다. 둘째, 정부가 제도 성과요인의 관리를 통해 정부신뢰를 높일 수 있는 여지가 증가하고 있다. 셋째, 정부신뢰를 둘러싼 맥락에 대한 이해가 중요하다는 점에서 사회변화를 읽어내는 공무원의 식견이 요구된다.

[주제어: 정부신뢰, 제도성과, 정책만족]

### I. 서론

전 세계적으로 정부에 대한 신뢰가 저하되는 경향성이 보고가 되고 있다(OECD, 2013: Ch.1). 그런데 정부에 대한 신뢰는 정부의 정책을 수립하고 집행하는 데 있어 매우 중요한 자원이라고 할 수 있다(김왕식, 2011). 왜냐하면 정부에 대한 신뢰가 높을 때 국민의 정책에 대한 수용성은 높아지고, 그에 따라 정부가 정책을 결정하고 관리하는 데 필요한 거래비용을 크게 줄일 수 있기 때문이다(Hetherington, 1998; 이종수, 2001; 박순애, 2006). 또한 정부신뢰는 정책의 안정성뿐만 아니라 정책의 정

당성을 담보하는 데에 있어서도 중요한 요인이 되며(Miller, 1974; 금현섭·백승주, 2010), 장기적으로는 민주주의 체제의 형성과 유지에도 긍정적인 영향을 끼친다(Hetherington, 2004).

이러한 이유에서 정부에 대한 국민의 신뢰를 어떻게 확보하고 유지할 것인가는 행정학뿐만 아니라 사회과학 전반의 연구에 있어 중요한 주제라고 할 수 있다. 실제로 그 동안 정부신뢰에 대한 많은 연구들이 있어 왔다. 특히 정부신뢰의 영향요인이 무엇이며 어떠한 요인들을 보완할 때 정부신뢰를 유지 혹은 제고할 수 있을 것인지에 대한 많은 고민과 논의들이 있었다(이종수, 2001; 김지희, 2006; 박순애, 2006; 이양수, 2008; 정광호 외, 2011; 박희봉 외, 2013; 이윤경, 2014).

그런데 선행연구들을 통해 발견할 수 있는 한 가지 의문은 개별 연구에서 보고되는 정부신뢰의 영향요인들이 일관되게 유의미한 결과를 보이고 있지 않다는 점이다. 연구에 따라서는 그 원인으로 표본으로 삼고 있는 연구대상의 특성(박순애, 2006), 주제로 삼고 있는 특정 정책의 특성(손호중·채원호, 2005), 혹은 연구에서 다루지는 시기의 특수성(이종수, 2001) 등이 거론된다. 선행연구와 관련해 또 다른 생각할 문제는 정부신뢰에 대한 영향요인 분석을 통해 얻은 결과가 정부신뢰 제고에 실제로 기여할 수 있는가이다. 다양한 정부신뢰 제고 요인을 찾아내는 것은 정부신뢰를 이해하는 데 도움이 될 수 있지만, 실제로 정부의 신뢰를 끌어올리는 데에는 많은 어려움이 뒤따른다. 예를 들면, 정부신뢰에 영향을 미치는 개인의 특성이나 사회문화적 요인을 발견했다 하더라도, 정부가 이를 고려해 정부신뢰를 제고하기 위한 대책을 마련하기란 쉽지 않다.

이러한 점들을 고려해 본 연구는 정부신뢰와 그 영향요인 간 관계를 시계열 관점에서 분석하고자 한다. 그동안 많은 연구들이 있었지만, 정부신뢰에 영향을 미치는 요인들의 영향력을 장기간에 걸쳐 관찰한 연구는 그리 많지 않았다. 또한 기존에 알려진 정부신뢰의 다양한 영향요인을 고려하여 정부가 통제할 수 있는 변인에 초점을 둔 연구 역시 많지 않았다. 이에 본 연구에서는 2010년부터 2019년까지의 정부신뢰 변화와 그 영향요인을 3년 단위로 측정을 하고, 선행연구에서 언급되는 다양한 요인들을 통제한 상태에서 정부의 정책, 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 국민들의 평가가 중앙정부 및 지방자치단체 신뢰에 미치는 영향을 분석한다. 정부의 정책, 행정서비스 그리고 공무원 자질은 정부가 노력을 통해 개선을 할 수 있는 부분들이다. 따라서 이러한 연구는 기존 선행연구들의 결과를 이해하는데 도움을 줄 뿐만 아니라, 정부에 대한 국민들의 신뢰를 높이는 데 직·간접적인 기여를 할 수 있을 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정부신뢰의 개념

정부신뢰에 대한 개념은 학문적 배경이나 연구 주제에 따라서 다양하게 정의된다(손호중·채원호, 2005). 또한 정부의 범위를 어떻게 보느냐에 따라서도 연구자별로 다르게 정의할 수 있다. 본래 신뢰라는 개념은 불확실성이 존재하는 상황 속에서 상대방의 행동으로 인해 발생할 수 있는 손해의 개연성을 기꺼이 수용하려는 태도와 관련이 있다(박통희, 1999). 즉, 신뢰는 '불확실성이 개입된 상호작용의 상황 속에서 피신뢰자의 행동으로부터 바람직한 결과를 얻을 수 있다는 신뢰자의 믿음 내지 기대'라고 정리할 수 있다(오석홍, 2011: 125). 이런 측면에서 신뢰는 개인의 성향 문제와 관련이 있으며 계산에 입각한 선택의 문제라고도 볼 수 있다. 또한 신뢰는 공식적·비공식적인 사회관계 속에서 나타난다(Lewis & Weigert, 1985). 이런 점에서 신뢰는 사람들의 심리적인 측면과도 관련이 있지만 이와는 별개인 사회제도적인 맥락과도 관련이 있다(박통희, 1999: 3-5).

선행연구에서 언급되는 정부신뢰에 대한 정의를 살펴보면 다음과 같다. 서문기(2001)는 “국민의 기대에 바탕을 둔 정부에 대한 긍정적인 평가 태도”(서성아, 2010: 19 재인용)를, 손호중·채원호(2005: 89)는 “불확실한 상황 하에서 국민이 정부의 행동(정책)에 대하여 취하는 긍정적인 기대나 심리적 지지”를, 이양수(2008: 535-536)는 “정부가 국민들로 하여금 그들의 기대에 얼마나 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적인 평가”를, 김왕식(2011: 143)은 “정부가 국민을 위해 올바르게 유능하게 책무를 수행할 것이라는 기대에 대한 긍정적인 피드백”을 정부신뢰로 정의한다. 이들 정의는 정부신뢰를 “국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도의 일종”으로 보고 있다는 점에서 공통적이다(오경민·박홍식, 2002: 115).

그런데 우리가 정부신뢰라고 할 때 정부의 범위를 어디까지로 볼 것인가가 문제가 된다(박순애, 2006). 이와 관련해 크게 세 가지 입장이 있는 것 같다. 첫 번째 입장은 정부의 범위를 입법부, 사법부, 행정부를 포괄하는 것으로 본다. 이러한 입장에서는 정부신뢰를 측정할 때 3부에 대해 신뢰하는 정도를 함께 측정한다(박희봉 외, 2013). 두 번째 입장은 정부를 운영하는 정치인에 대한 신뢰까지를 포함해 정부신뢰를 바라본다(전대성 외, 2013). 전자의 경우 정부에 대한 신뢰라기보다는 체제 자체에 대한 신뢰로 봐야 할 것으로 보인다. 반면, 후자의 경우는 정부에 대한 신뢰와 현 정권에 대한 신뢰를 혼동할 수 있다는 문제점이 있다. 본 연구의 입장이자 세

번째 입장은 정부신뢰를 정부기관에 대한 신뢰로 한정한다(Mishler & Rose, 1997). 국민으로부터 선출된 정치 엘리트는 신뢰를 잃으면 교체될 수 있지만 정부기관과 그 속에서 일하는 공무원은 사실상 대체가 불가능하다. 이러한 점에서 정부에 대한 신뢰 논의는 정부기관에 대한 신뢰 논의로 한정될 필요가 있다고 보인다. 이상의 논의를 토대로 본 연구에서는 정부신뢰를 '국민이 정부기관(중앙정부 혹은 지방자치단체)에 대해 갖는 긍정적인 기대 내지 태도'라고 정의한다.

## 2. 정부신뢰 형성에 대한 접근법

정부신뢰 형성과 관련된 접근법은 크게 두 가지 유형으로 대별할 수 있다(Mishler & Rose, 2001: 31; 김지희, 2006: 52-53; 김왕식, 2011: 142-145; 박희봉·이영란, 2012: 3-8). 한 가지는 사회문화적 배경요인을 강조하는 접근법이다(Almond & Verba, 1963; Putnam, 1993; Inglehart, 1997). 이러한 입장에서는 타인이나 정치사회제도에 대한 개인의 태도가 그가 속한 사회문화적 환경에 따라 달라진다고 본다. 정치참여, 단체참여, 네트워크, 대인신뢰 등을 강조하는 입장이 이러한 접근법에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 입장에 따르면 신뢰라는 것은 단기간에 형성되는 것이 아니라 장기간의 사회화 과정을 통해 형성이 된다. 정부신뢰 역시 문화적 소통과 지속적인 단체 참여 활동 속에서 형성된 대인신뢰가 정부에 대한 신뢰로 발전한 것이라고 본다(Putnam, 1993; Inglehart, 1997).

다른 한 가지는 제도 성과에 대한 개인들의 평가를 강조하는 입장이다(Coleman, 1990; Hetherington, 1998). 이러한 입장에 따르면 정부에 대한 신뢰 수준은 정부 산출물이 국민의 기대에 부합하는지 여부에 따라서 달라지게 된다(김지희, 2006: 53). 국민이 정부의 운영 성과를 긍정적으로 평가할 때 정부에 대한 신뢰 수준은 높아지게 되며, 그 반대일 때 정부는 신뢰를 상실하게 된다. 그런데 정부의 성과를 두고도 과정을 중시하는지 혹은 결과를 중시하는지에 따라서 정부 성과에 대한 평가는 달라질 수 있다(정광호 외, 2011: 183). 과정을 중시할 경우 공정성, 반응성 등의 가치를 충족시키는 정부에 대해 국민은 더 큰 신뢰를 보일 것이며, 반면 결과를 중시할 때에는 정부정책의 결과나 정부 서비스에 대한 개인적 경험과 관련된 주관적인 평가가 정부신뢰에 큰 영향을 미칠 것이다.

이들 접근법 중 사회문화적 배경요인을 강조하는 접근법은 정부신뢰를 이해하는데 도움이 된다. 왜냐하면 신뢰라는 것은 사회적 관계 속에서 형성이 되는데, 이러한 접근법은 사회적 관계를 둘러싼 역사적, 문화적, 사회적 요인을 밝히는데 기여하기

때문이다. 따라서 사회문화적 배경요인을 강조하는 접근법은 국가 간 정부신뢰의 차이나 특정 국가의 특수성을 설명하는 데 도움이 될 수 있으며, 장기적으로는 이들도 출된 요인을 정책이나 서비스 설계 시 반영할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

그러나 이러한 접근법은 정부의 신뢰 제고 노력이라는 측면에서는 한계가 있다.<sup>1)</sup> 오히려 정부신뢰를 제고하는 데에는 제도 성과에 대한 개인들의 평가를 강조하는 입장이 적절하다고 보인다. 왜냐하면 정부는 특정 제도 성과를 제고함으로써 정부에 대한 국민의 신뢰를 단기적으로 끌어올릴 수 있기 때문이다(김왕식, 2011). 이런 점에서 본 연구도 제도 성과에 대한 개인들의 평가를 강조하는 입장에서 정부신뢰에 접근한다.

### 3. 정부신뢰에 대한 영향요인

그동안 정부신뢰에 대해 많은 연구들이 있어 왔다. 이에 따라 연구 수만큼이나 다양한 요인이 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 보고가 되었다. 비록 사용한 용어는 연구에 따라 조금씩 차이가 있지만, 선행연구에서 언급되는 영향요인들은 크게 사회문화적 배경요인과 제도 성과요인으로 범주화 할 수 있다.

#### 1) 사회문화적 배경요인

사회문화적 배경요인에는 지역, 성별, 연령, 교육수준, 결혼상태, 가구소득, 주변에 공무원이 있는지의 여부<sup>2)</sup> 등과 같은 인구통계학적 변인들과 일반신뢰, 삶의 만족, 민주주의에 대한 평가, 이념적 성향 등과 같은 개인의 가치지향과 관련된 변인들이 포함된다. 예를 들면, 국내 선행연구에서 언급되는 신뢰주체의 특성요인(이종수, 2001; 손호중·채원호, 2005)이나 사회문화적 요인(김왕식, 2011), 개인의 사회문화적 배경요인(김지희, 2006), 사회중심 신뢰요인 및 신뢰 평가자 특성관련 요인(정광호

1) 예를 들면, 사회문화적 배경요인을 강조하는 접근법에 따르면, 개인의 신뢰 성향이나 가치관은 오랜 시간에 걸쳐 형성된 사회화의 산물이라고 볼 수 있다. 연구에 따라서는 이러한 개인의 신뢰 성향이나 가치관이 정부의 신뢰도에 영향을 미치는 것으로 보고가 된다(최성락·전별, 2019). 그런데 이러한 연구에도 불구하고, 정부의 신뢰도를 높이기 위해 개인의 신뢰 성향이나 가치관을 바꿀 수 있을지에 대해서는 의문이다. 단지 사회 전체적인 신뢰도를 제고 하자는 주장을 할 수 있을 뿐, 구체적 실행을 단기적으로 확보하기는 어려울 것이다.

2) 때때로 특정 분야에 대한 지식이 신뢰대상에 대한 태도를 결정짓기도 한다(Eriksen & Fallan, 1996; 박순애, 2006: 79). 만일 본인이 공무원이라면 혹은 가까운 주변에 공무원이 있다면 정부 운영과 관련해 그렇지 않은 경우보다 더 많은 지식을 갖고 있을 가능성이 있다. 그리고 그러한 지식 정도에 따라 정부에 대한 태도 역시 달라질 수 있을 것이다.

외, 2011), 시민문화요인과 개인 특성 및 배경요인(박희봉·이영란, 2012) 또는 개인의 가치 및 정치태도 요인(박희봉 외, 2013) 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 그 중 선행연구에서 인구통계학적 변인들을 연구모형에 포함시킨 것은 개인의 사회·경제적 배경이 그 개인의 사회관계나 신뢰에 영향을 미친다는 기존 연구에 근거한다(Hardin, 1991; Orren, 1997; Hetherington, 1998; Newton, 1999; Mishler & Rose, 2001).

다음으로 개인의 가치지향과 관련된 변인들을 살펴보면, 많은 연구에서 타인을 신뢰할수록 정부신뢰 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점이 공통적으로 주장된다(Levi, 1996; Brehm & Rahn, 1997; 정광호 외, 2011; 박희봉·이영란, 2012). 이는 신뢰가 네트워크 및 사회참여를 활성화시켜 정부신뢰에 긍정적 영향을 끼친다는 논리와 관련된다(손호중·채원호, 2005: 89). 또한 생활 만족도가 높은 사람일수록 정부에 대한 신뢰도가 높다는 보고가 있다(Brehm & Rahn, 1997). 그리고 정부신뢰가 정치문화의 반영이라는 점에서 민주주의에 대한 긍정적인 평가가 정부신뢰에 직·간접적인 영향을 미친다는 설명이 있다(Mishler & Rose, 1997; Rose et al., 1998; Christensen & Laegreid, 2005). 끝으로 보수인가 진보인가와 같은 이념적 성향 역시 정부신뢰를 설명하는 변인으로 언급된다(Hetherington, 2001). 작은 정부를 선호하는지의 여부가 정부신뢰에 영향을 미친다는 주장(Sears et al., 1980; Nye et al., 1997)이나 정당 소속감에 따라 정부신뢰가 달라진다는 주장(King, 1997) 역시 이러한 이념적 성향과 관련되는 설명들로 볼 수 있다.

## 2) 제도 성과요인

제도 성과요인은 국내 선행연구에서 신뢰대상의 특성요인(이종수, 2001; 손호중·채원호, 2005), 정치경제적 성과요인(김지희, 2006), 정부중심 신뢰요인(정광호 외, 2011), 정부 정책요인(박희봉·이영란, 2012; 박희봉 외, 2013) 등의 이름으로 다루어졌다. 이러한 제도 성과요인은 제도 결과물에 대한 평가와 제도 과정에 대한 평가로 구분해 고려할 수 있다. 전자의 경우는 개별 정책이나 서비스, 경제상황, 혹은 정부가 제공한 혜택 등에 대한 개인의 주관적인 평가와 관련이 있다. 예를 들면, 경제 전망이나 경제에 대한 부정적 인식이 정부 신뢰에 영향을 미친다는 주장(Hetherington, 1998; 김지희, 2006)이나 가계경제나 개인의 재정상황에 대한 만족감이 정부신뢰에 영향을 미친다는 보고(Silver, 1987; 김왕식, 2011; 전대성 외, 2013), 정부정책으로부터의 혜택에 대한 인식이 정부지지에 영향을 준다는 연구결과(서성아, 2013) 등이 이와 관련되는 것들이다. 반면, 후자의 경우는 정부의 능력이나 역량에 대한 개인의 주관적

인 판단과 관련이 있다. 이와 관련되는 것으로 정부의 전문성이나 책임성, 청렴성 등을 들 수 있다. 그런데 이들 가치는 정부를 구성하는 공무원의 자질과 밀접한 관련이 있다(정광호 외, 2011). 예를 들면, 많은 연구들에서 정부의 청렴성이 정부신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려가 되는데(오경민·박홍식, 2002; 박순애, 2006, 최예나, 2016), 이러한 가치는 정부기관을 구성하는 공무원들이 청렴할 때에만 담보될 수 있는 것이다. 이런 점에서 본 연구는 정부의 능력이나 역량 대신 공무원의 자질을 볼 것이다. 아래에서는 정부신뢰에 영향을 미치는 제도 성과요인으로 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대해 좀 더 살펴본다.

### (1) 정책에 대한 평가

정부정책에 대한 국민들의 평가가 정부신뢰에 영향을 미친다는 주장은 많은 연구들에서 주장되었던 바이다(Miller, 1974; 박종민, 1991). Zucker(1986)는 국민이 정부정책에 대해 만족할수록 정부신뢰가 높아진다고 주장하였고, Orren(1997)은 정부불신의 원인 중 하나로 정책불만족을 제시하였다. 그리고 정부정책에 대한 만족을 정부성과로 측정을 한 신상준·이숙중(2016)의 경우는 정부정책에 대한 만족이 정부신뢰에 대한 유의미한 영향요인임을 확인하였다.

그러나 개별 정책에 대한 긍정적인 평가가 정부신뢰로 이어질지에 대해서는 박종민(1991)과 박희봉 외(2013) 등 일부 연구를 제외하고는 그 연구가 많지 않다. 박희봉 외(2013)의 경우 정부정책 중 국민들의 관심도가 큰 4개 정책분야에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력을 분석하였는데, 이 중 정부신뢰에 유의미한 영향을 미친 것은 하나의 정책분야에 불과했다.<sup>3)</sup> 그런데 이와 관련해 박종민(1991)의 주장을 주목할 필요가 있어 보인다. 그는 어떤 한 정책분야의 성과가 다른 시점에 있는 정부에 대하여 동일하게 정부불신을 낮출 수는 없다고 주장했다. 이는 일반 국민의 관심사가 옮겨감에 따라서 정부신뢰에 영향을 미치는 정책분야 역시 변화할 수 있음을 시사한다.

### (2) 행정서비스에 대한 평가

그동안 행정서비스를 정부성과의 일환으로 보는 연구들은 정부의 성과가 좋으면 그만큼 정부에 대한 지지 내지 신뢰도가 제고될 것이라고 가정을 하였다(Vigoda-Gadot & Yuval, 2003; Yang & Holzer, 2006; 서성아, 2013: 51). 실제로 많은 연구에서 행정서비스에 대한 긍정적인 평가가 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고

3) 4개 정책분야는 경제발전정책, 친서민정책, 보편적 복지, 선택적 복지로, 이 중 정부신뢰에 유의미한 영향을 미친 것은 선택적 복지뿐이었다(박희봉 외, 2013).

가 되었다(Welch et al., 2004; Christensen & Laegreid, 2005; 박순애, 2006; 윤건·서정욱, 2016). 그러나 행정서비스의 성과와 정부신뢰 간 관계는 그러한 관계를 둘러싸고 있는 맥락에 따라서 다양한 양상을 띠 수 있다(Van de Walle & Bouckaert, 2003). 즉, 상황에 따라서는 행정서비스 성과가 정부신뢰에 별다른 영향을 미치지 못하는 경우가 존재할 수 있는 것이다. 예를 들면, Sims(2001)는 행정서비스의 질적 제고와 정부신뢰 간에는 직접적인 연결이 확인되지 않는다고 보고했으며, Walker et al.(2011)은 지방정부에 대한 인식과 행정서비스 만족 간에는 그 관계가 미미하다고 보고하였다. 그리고 서성아(2013)는 행정서비스 품질에 대한 만족과 정부신뢰를 의미하는 정부지지 간에는 유의미한 인과적 관계가 존재하지 않는다고 보고하였다.

### (3) 공무원 자질에 대한 평가

신뢰대상이 갖고 있는 능력이나 역량은 신뢰여부를 결정하는 중요한 원인이 된다(Mayer et al., 1995). 정부신뢰와 관련해 선행연구에서는 이를 정부의 능력이나 역량(이종수, 2001; 오경민·박홍식, 2002; 손호중·채원호, 2005), 정부성과(정광호 외, 2011) 혹은 공공가치(최예나, 2018)<sup>4)</sup>로서 언급을 하였다. 그런데 선행연구에서 언급하는 정부 능력이나 역량 혹은 정부성과 등에 대한 평가는 공무원 자질에 대한 평가와 상당부분 유사함을 보인다. 또한 세부 변인 중 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는 변인은 연구에 따라서 차이를 보인다. 예를 들면, 이종수(2001)의 연구에서는 청렴성, 일관성, 공정성, 효율성이, 지방정부를 대상으로 한 정광호 외(2011)의 연구에서는 청렴성과 유능함, 최예나(2018)의 연구에서는 민주성, 공정성, 청렴성이, 그리고 윤건·서정욱(2016)의 연구에서는 청렴성과 정부기관 간 협력이 정부신뢰에 영향을 미치는 유의미한 변인으로 나타났다. 반면, 정부능력을 정부의 협상능력과 전문성 그리고 조정능력으로 측정된 손호중·채원호(2005)의 연구에서는 정부능력의 영향력이 그리 크지 않은 것으로 나타났다.

## 3) 정리

지금까지 살펴본 정부신뢰에 대한 영향요인과 그것을 구성하는 변인들을 정리하면 <표 1>과 같다. 이들 변인 중 정부가 노력을 통해 단기적으로 가시적인 개선을

4) 최예나(2018)의 경우 정부신뢰에 대한 영향요인을 분석하면서 '정부역량'이나 '정부성과'라는 표현 대신 '공공가치 유형'이라는 표현을 사용하고 있다. 그런데 실제 측정 내용을 살펴보면, 선행연구에서 언급했던 정부 능력이나 역량, 정부성과 혹은 본 연구의 공무원 자질에 대한 평가와 그 의미에서 큰 차이는 없다고 보인다.

기대할 수 있는 변인은 제도 성과요인 중 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질이 다. 반면, 인구통계학적 변인 및 가치지향 관련 변인으로 이루어진 사회문화적 배경요인의 경우 그 특성상 정부의 직접적인 개입이 어렵다는 한계가 있다. 그리고 제도 성과요인 중 경제에 대한 평가 및 정부 제공 혜택에 대한 평가의 경우 일부 선행연구에서 정부신뢰에 영향을 미치는 중요한 변인으로 언급이 되지만, 이들 변인은 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질과는 다른 특성을 지닌다. 구체적으로 이들 변인의 경우 정부의 노력 이외에 정부의 노력보다 더 강력한 외생변인이 존재할 수 있다. 또한 이들 변인은 정부의 단일 정책의 결과물이 아닌 여러 정책의 결과물일 수 있다. 이런 점들을 고려해 본 연구에서는 정책, 행정서비스, 공무원 자질에 대한 평가를 독립변인으로, 그리고 사회문화적 배경요인과 제도 성과요인 중 경제에 대한 평가 및 정부 제공 혜택에 대한 평가를 통제변인으로 활용할 것이다.

〈표 1〉 정부신뢰에 대한 영향요인

영향요인	변인	세부변인	관련 연구
사회 문화적 배경요인 (통제변인)	인구통계학적 변인	지역, 성별, 연령, 교육수준, 결혼상태, 월평균 가구소득, 주변에 공무원이 있는지의 여부	이종수(2001), 손호중·채원호(2005), 김지희(2006), 김왕식(2011), 정광호 외(2011), 박희봉·이영란(2012), 박희봉 외(2013) 등
	가치지향 관련 변인	일반신뢰	Brehm & Rahn(1997), 이수인(2010) 등
		삶의 만족	Brehm & Rahn(1997) 등
		민주주의에 대한 평가	Mishler & Rose(1997), Rose et al.(1998), Christensen & Laegreid(2005) 등
		이념적 성향	Sears et al.(1980), Nye et al.(1997), King(1997), Hetherington(2001) 등
제도 성과요인 (통제변인)	경제에 대한 평가	국가 경제상황에 대한 만족도	Hetherington(1998), 김지희(2006) 등
		가계 경제사정에 대한 만족도	Silver(1987), 김왕식(2011), 전대성 외(2013) 등
	정부 제공 혜택에 대한 평가	경제정책 혜택에 대한 만족도	서성아(2013) 등
		사회복지정책 혜택에 대한 만족도	
제도 성과요인 (독립변인)	정책에 대한 평가	정책에 대한 만족도	Zucker(1986), 박종민(1991), Orren(1997), 박희봉 외(2013), 신상준·이숙종(2016) 등
	행정서비스에 대한 평가	행정서비스에 대한 만족도	Vigoda-Gadot & Yuval(2003), Welch et al.(2004), Christensen & Laegreid(2005), Yang & Holzer(2006), 박순애(2006), 서성아(2013), 윤건·서정욱(2016) 등
	공무원 자질에 대한 평가	공무원 자질에 대한 만족도	이종수(2001), 오경민·박흥식(2002), 손호중·채원호(2005), 정광호 외(2011) 등

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형 및 측정도구

본 연구는 정부신뢰 영향요인에 관한 기존 논의를 토대로 제도 성과요인 중 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 국민들의 평가가 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하고자 한다. 이러한 분석이 가지는 의미는 특정 변인의 개선을 통해 정부가 정부신뢰를 단기적으로 끌어올리는 것이 가능하다는 것에서 찾을 수 있다. 예를 들면, 이들 요인 중 다른 변인들을 통제한 상태에서 10년이라는 기간에 걸쳐 일관되게 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는 변인이 있다면 정부는 그 변인의 개선을 통해 단기적인 정부신뢰 제고를 꾀할 수 있을 것이다.

이러한 분석을 위해 본 연구는 다음과 같이 연구모형을 수립하였다(〈표 2〉 참조). 먼저 종속변인은 중앙정부에 대한 신뢰와 지방자치단체에 대한 신뢰로 설정을 하였다. 국민이 실제 행정을 접하는 것은 중앙정부보다는 지방자치단체를 통해서일 경우가 많다는 점에서, 정부신뢰에 영향을 미치는 요인이 중앙정부와 지방자치단체일 경우에 따라 달라질 수 있음을 고려하였다. 독립변인은 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 만족도로 설정을 하였다. 이를 통해 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 국민들의 평가를 측정하고자 하였다.<sup>5)</sup> 이 중 정책과 공무원 자질의 경우 측정시기에 따라 측정 내용에 조금씩 차이가 있지만, 이는 측정 당시에 특정 정책과 자질이 갖는 중요성을 반영하는 것으로, 원 자료에서 측정한 정책과 자질에 대한 내용을 모두 반영하고자 하였다. 따라서 정책과 공무원 자질의 경우 측정 당시에 주요 정책과 자질로 고려되는 내용에 대한 설문 응답자의 만족도로 측정을 하였다.<sup>6)</sup> 끝으로 행정서

5) 정부신뢰 연구에서 제도 성과에 대한 측정은 주로 정부의 산출물(outputs)이나 결과물(outcomes)보다도 제도 성과에 대한 사람들의 인식 측정을 통해 이루어진다(Van de Walle, 2004; Kim, 2010: 803). 이때 제도 성과는 그것이 국민들이 갖고 있는 규범적 기대와 일치하는지를 반영한다(Levi & Stoker, 2000).

6) 이밖에 〈표 2〉에는 제시되어 있지 않지만, 개별 정책 및 개별 자질과 구분되는 전체 정책 및 전체 자질에 대한 만족도를 보조적으로 함께 측정하였다. 이는 연구에 따라서 개별 측정치를 묶어 하나의 제도 성과로 취급하는 일부 선행연구를 고려한 것이다(박희봉·이영란, 2012; 신상준·이숙중, 2016). 구체적으로 '정책 전체'에 대한 만족과 '자질 전체'에 대한 만족은 5점 척도로 측정된 정책 및 공무원 자질에 대한 만족도 점수를 평균화시킨 후, 점수가 '약간 만족'과 '매우 만족'에 해당하는 점수인지의 여부에 따라 '만족'과 '비만족'으로 재구분 하였다. 이 과정에서 전체 정책과 공무원 자질을 구성하는 개별 정책 및 공무원 자질에 대한 측정이 내적 일관성을 갖는지를 살펴보았다. 각 연도 크론바흐 알파(Cronbach's  $\alpha$ ) 계수는 정책의 경우 2010년 0.872, 2013년 0.862, 2016년 0.910, 2019년 0.956이었고, 공무원 자질의 경우는 2010년 0.905, 2013년 0.871, 2016년 0.898, 2019년 0.927이었다.

비스에 대한 만족도는 설문 응답자가 받은 행정서비스에 대한 만족도로 측정을 하였다.

다음으로 통제변인은 선행연구에서 정부신뢰의 영향요인으로 언급되는 주요 변인들로 설정을 하였다. 구체적으로 사회문화적 배경요인과 관련해 인구통계학적 변인으로 지역, 성별, 연령, 교육수준, 결혼상태, 월평균 가구소득, 주변에 공무원이 있는지의 여부를, 그리고 가치지향 관련 변인으로 일반신뢰, 삶의 만족, 민주주의에 대한 평가, 이념적 성향을 포함시켰다. 이 중 민주주의에 대한 평가는 현재 우리나라 민주주의 실행방식에 대한 만족도로 측정을 하였다. 또한 본 연구가 초점을 두는 정책, 행정서비스, 공무원 자질 이외에 기존 연구에서 중요하게 다루어진 제도 성과요인도 통제변인으로 포함시켰다. 구체적으로 경제에 대한 평가와 정부 제공 혜택에 대한 평가를 포함시켰다. 전자의 경우는 국가 경제상황에 대한 만족도와 가계 경제사정에 대한 만족도로, 그리고 후자의 경우는 경제정책 혜택에 대한 만족도와 사회복지정책 혜택에 대한 만족도로 측정을 하였다. 이러한 연구모형 분석을 위한 측정변인 및 척도 구성에 대한 자세한 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구모형 분석을 위한 측정변인 및 척도의 구성

구분	요인		측정변인	세부 내용
종속 변인	정부신뢰		중앙정부에 대한 신뢰	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서 2010년, 2013년, 2016년 데이터의 경우 중앙정부 및 지방자치단체에 대한 신뢰는 '전혀 신뢰안함', '별로 신뢰안함', '약간 신뢰', '매우 신뢰'로 측정 (4점 척도). 2019년 데이터의 경우 기존 척도에 '보통'이 추가 (5점 척도)</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 '약간 신뢰'와 '매우 신뢰'만을 '신뢰'로 그리고 나머지를 '비신뢰'로 이분화 하여 측정</li> </ul>
			지방자치단체에 대한 신뢰	
독립 변인	제도 성과 요인	정책에 대한 평가	다음 정책에 대한 만족도 - 빈부격차 해소, 여성고용 확대, 기업에 대한 규제완화, 노사갈등 중재, 부정부패 방지, 지역갈등 해소, 기초(공공질서)의 확립, 과세 공정성 확보, 대북정책, 교육정책 (2010년, 2013년) - 서민생활 및 고용안전 지원, 일자리 창출, 여성경제활동 확대, 공공부문의 선진화 및 규제개혁, 노사갈등 중재, 부정부패 방지, 지역갈등 해소, 과세 공정성 확보, 대북정책, 범죄로부터 안전사회 구현, 지방분권 촉진, 쾌적한 환경조성, 문화생활 기반 확충, 교육 정상화 및 대학특성화 지원, 외교 및 국방정책, 재난 및 재해예방 (2016년, 2019년), 주택가격안정 (2019년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서 2010년, 2013년, 2016년 데이터의 경우 정책에 대한 만족도를 '매우 잘하고 있다', '약간 잘하고 있다', '보통이다', '약간 못하고 있다', '매우 못하고 있다'로 측정. 2019년 데이터의 경우 이전 연도들과 척도의 방향성을 달리하여 측정</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 '약간 잘하고 있다'와 '매우 잘하고 있다'만을 '만족'으로 그리고 나머지를 '비만족'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>

구분	요인		측정변인	세부 내용
인구변인	제도 성과 요인	행정 서비스에 대한 평가	행정서비스에 대한 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원 자료에서 2010년과 2013년 데이터의 경우 행정 서비스에 대한 만족도는 '매우 만족', '약간 만족', '만족도 불만족도 아니다', '약간 불만족', '매우 불만족'으로 측정. 2016년 데이터의 경우 척도의 방향성은 같되, '만족도 불만족도 아니다' 대신 '보통'으로 측정. 2019년 데이터의 경우 이전 연도들과 척도의 방향성을 달리해 측정</li> <li>• 본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 '약간 만족'과 '매우 만족'을 '만족'으로 그리고 나머지를 '비만족'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>
		공무원 자질에 대한 평가	다음 공무원 자질에 대한 만족도 - 전문성, 창의성, 책임성, 청렴성, 애국심, 의사소통, 협상력, 근무의욕, 봉사성, 성실성, 정치적 중립성, 조직에 대한 헌신도, 판단력 (2010년, 2013년) - 전문성, 창의성, 책임성, 청렴성, 애국심, 환경변화 대응, 의사소통 및 협상력, 근무의욕, 친절·봉사성, 성실성, 정치적 중립성, 조직에 대한 헌신도, 자기발전을 위한 노력 (2016년, 2019년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원 자료에서 2010년, 2013년, 2016년 데이터의 경우 공무원 자질에 대한 만족도를 '매우 높다', '약간 높다', '보통', '약간 낮다', '매우 낮다'로 측정. 2019년 데이터의 경우 이전 연도들과 척도의 방향성을 달리해 측정</li> <li>• 본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 '약간 높다'와 '매우 높다'를 '만족'으로 그리고 나머지를 '비만족'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>
통제 변인	사회 문화적 배경 요인	인구 통계학적 변인	지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원 자료에서는 응답자의 거주 지역을 15~17개로 구분</li> <li>• 본 연구에서는 '수도권', '경남권', '경북권', '전라권', '강원권', '충청권', '제주권' 등 7개 광역권으로 재구분해 측정</li> </ul>
			성별	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '남성'과 '여성'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>
			연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원 자료에서는 연속형 변수로 측정</li> <li>• 본 연구에서는 '20대', '30대', '40대', '50대', '60대 이상'으로 범주화하여 측정</li> </ul>
			교육수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원 자료에서는 '무학', '초졸 이하', '중졸 이하', '고졸 이하', '2년제 대졸이하', '4년제 대졸이하', '대학원졸업(석사)이하', '박사수료이상'으로 측정</li> <li>• 본 연구에서는 '고졸 이하'와 '2/4년제 대졸 이상'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>
			결혼상태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원 자료에서는 '기혼', '사별', '이혼', '별거', '미혼', '동거'로 측정</li> <li>• 본 연구에서는 '기혼/동거'와 '사별/이혼/별거/미혼'으로 이분화해 측정</li> </ul>

구분	요인	측정변인	세부 내용	
통 제 변 인	인구 통계 학적 변인	월평균 가구소득	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서는 한 달 평균 가구소득을 '50만원 미만', '50~99만원', '100~149만원', '150~199만원', '200~249만원', '250~299만원', '300~349만원', '350~399만원', '400~449만원', '450~499만원', '500~549만원', '550~599만원', '600만원 이상'으로 구분해 측정</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답에 1점에서 13점까지 부여하고 연속형 변수로 취급</li> </ul>	
		주변에 공무원이 있는지의 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서는 응답자 본인이 공무원인지와 가족이나 친척(4촌까지) 중에 공무원이 있는지를 별개의 질문을 통해 측정</li> <li>본 연구에서는 이들 두 개 문항에 대한 응답결과를 하나로 묶어 '주변에 공무원이 있는지'와 '주변에 공무원이 없는지'로 이분화 하여 측정</li> </ul>	
	사회 문화적 배경 요인	가치 지향 관련 변인	일반신뢰	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서 2010년, 2013년, 2016년 데이터의 경우 일반신뢰는 '대부분의 사람을 신뢰할 수 있다'와 '사람들을 대할 때 매우 조심해야 한다'로 측정. 2019년 데이터의 경우 '사람들을 대할 때 매우 조심해야 한다', '일부 사람들을 대할 때 조심해야 한다', '특별한 의견이 없다', '일부 사람들을 신뢰할 수 있다', '대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다'로 측정</li> <li>본 연구에서는 2010년, 2013년, 2016년 데이터에서 '대부분의 사람을 신뢰할 수 있다'는 응답과 2019년 데이터에서 '일부 사람들을 신뢰할 수 있다' 및 '대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다'는 응답을 '일반신뢰가 있는' 경우로 그리고 그렇지 않은 경우는 '일반신뢰가 없는' 경우로 이분화 하여 측정</li> </ul>
			삶의 만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서는 현재 삶 전반에 대하여 만족하는 정도는 0점(완전히 불만족)부터 10점(완전히 만족)까지로 측정</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 0점부터 4점까지는 '불만족'으로, 5점은 '중간'으로, 6점부터 10점까지는 '만족'으로 재구분해 측정</li> </ul>
		가치 지향 관련 변인	민주주의에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서 2010년, 2013년, 2016년 데이터의 경우 현재 우리나라 민주주의에 대한 평가는 민주주의 실행방식에 대해 '매우 만족한다', '약간 만족한다', '약간 불만족한다', '매우 불만족한다'로 측정 (4점 척도). 2019년 데이터의 경우 척도의 방향성을 바꾸고 중간에 '그저 그렇다'를 추가 (5점 척도)</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 '약간 만족한다'와 '매우 만족한다'를 '만족'으로 그리고 나머지를 '비만족'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>

구분	요인		측정변인	세부 내용
통제 변인	사회 문화적 배경 요인	가치 지향 관련 변인	이념적 성향	<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서는 이념적 성향을 0점(극히 보수)부터 10점(극히 진보)까지로 측정</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 0점부터 4점까지는 '보수'로, 5점은 '중도'로, 6점부터 10점까지는 '진보'로 재구분해 측정</li> </ul>
			경제에 대한 평가	국가 경제상황에 대한 만족도
	제도 성과 요인	경제정책 혜택에 대한 만족도		<ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에서 2010년, 2013년, 2016년 데이터의 경우 경제정책 및 사회복지정책 혜택에 대한 만족도는 '매우 혜택을 많이 받고 있다', '약간 혜택을 받고 있다', '별로 혜택을 받고 있지 않다', '전혀 받고 있지 않다'로 측정 (4점 척도). 2019년 데이터의 경우 이전 연도들과 척도의 방향성을 달리하고 중간에 '보통이다'가 추가 (5점 척도)</li> <li>본 연구에서는 설문에 대한 응답 중 '약간 혜택을 받고 있다'와 '매우 혜택을 많이 받고 있다'를 '만족'으로 그리고 나머지를 '비만족'으로 이분화 하여 측정</li> </ul>
		정부 제공 혜택에 대한 평가	사회복지정책 혜택에 대한 만족도	

출처: 서성아(2010: 182-202), 권혁빈(2013: 152-173), 김흥주(2016: 136-150), 김상현(2019: 100-118)의 재구성.

## 2. 분석자료 및 분석방법

본 연구는 한국행정연구원에서 일반 국민을 대상으로 2010년, 2013년, 2016년, 2019년에 실시한 「행정에 관한 국민 인식조사」 자료를 이용하였다(서성아, 2010; 권혁빈, 2013; 김흥주, 2016; 김상현, 2019).<sup>7)</sup> 「행정에 관한 국민 인식조사」 자료는 전국에 거주하는 만20세 이상의 국민을 대상으로 한 설문조사를 통해 생산되었다. 구체적으로 2010년 조사부터 2016년 조사까지는 유효표본의 크기를 1,000명으로 하고, 지역별, 성별, 연령별 인구비례에 의한 층화 무작위 추출법(stratified random sampling)을 사용해 표본 선정과 실사가 이루어졌다. 2019년 조사의 경우는 유효표본의 크기를 1,500명으로 늘리고, 층화비례배분을 통한 온라인 조사를 통해 자료가

7) 본 연구는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료 관리규칙에 의거 사용허가를 받았다.

수집되었다.

수집된 표본의 구성 및 특성은 <표 3>과 같다. 먼저 지역의 경우, 2013년 측정에서 제주권의 표본이 누락된 것을 제외하고는, 대체로 표본의 구성 비율은 일정한 모습을 보였다. 설문조사 응답자 중 수도권 거주자(47.6~49.9%)가 차지하는 비중은 전체 표본의 절반에 가까웠으며, 다음으로는 경남권 거주자(15.0~16.1%)가 많은 것으로 나타났다. 성별과 관련해서는 남성과 여성의 비율이 2019년에 뒤바뀌긴 것을 제외하고는 대체로 절반씩 분포하는 모습을 보였다. 연령과 관련해서는 2010년과 2013년에는 40대(22.6%, 21.7%)가, 2016년에는 60대 이상(24.1%)이, 그리고 2019년에는 50대(23.2%)가 많은 것으로 나타났다. 교육수준과 관련해서는 2010년과 2013년에는 고졸 이하(58.9%, 58.1%)인 응답자가 많았으나, 2016년과 2019년에는 2/4년제 대졸 이상(50.8%, 69.9%)인 응답자가 많았다. 결혼상태와 관련해서는 측정연도 모두에서 기혼/동거인 응답자의 비율(70.9%, 76.6%, 76.2%)이 높게 나타났으나, 2019년의 경우 그 비율(61.6%)은 이전 연도들과 비교해 낮음을 보였다. 끝으로 월평균 가구소득과 관련해서는 2010년, 2013년, 2016년의 경우 300~399만원(31.1%, 28.8%, 35.4%)이라고 응답한 사람이 많았으나, 2019년에는 600만원 이상(20.0%)이라고 응답한 사람의 비율이 높게 나타났다.<sup>8)</sup>

설문 응답자 중 전반적인 정부신뢰 비율을 살펴보면 다음과 같다. 중앙정부에 대한 신뢰와 관련해서는 수도권(37.7%)과 경남권(34.0%)에서 중앙정부를 신뢰한다고 응답한 사람의 비율이 상대적으로 높게 나타난 반면, 전라권(22.5%)과 제주권(23.3%)에서는 그 비율이 상대적으로 낮게 나타났다. 지방자치단체 신뢰와 관련해서는 경남권(37.3%)과 강원권(37.2%)에서 신뢰하는 사람의 비율이 상대적으로 높게 나타났고, 제주권(24.7%)에서는 그 비율이 낮음을 보였다. 여기에서 흥미로운 것은 수도권을 제외하고 대체로 중앙정부보다는 지방자치단체를 신뢰하는 사람의 비율이 상대적으로 높은 점이다. 성별과 관련해서는 중앙정부와 지방자치단체에 대한 신뢰 모두에서 별다른 차이가 나타나지 않았다. 연령과 관련해서는 중앙정부의 경우 연령이 높아질수록 신뢰하는 사람의 비율이 증가했으나, 지방자치단체의 경우에는 60대 이상(37.8%)에서 신뢰하는 사람의 비율이 높고 40대(30.2%)에서는 그 비율이 낮은 것으로 나타났다. 교육수준 및 결혼상태와 관련해서는 고졸 이하인 사람과

8) 표본의 구성과 관련해 2019년 자료는 이전 연도들과는 다소 성격이 다르다. 구체적으로 연령 측면에서 60대 이상의 비율이 낮고, 교육수준 측면에서 2/4년제 대졸 이상의 비율이 높고, 또한 월평균 가구소득에서 600만원 이상의 비중이 큰 점은 이전 연도들과 달리 2019년 조사가 온라인으로 진행된 것과 밀접한 관련이 있다고 보인다.

기혼/동거인 사람들에게서 중앙정부(35.0%, 34.9%)와 지방자치단체(37.2%, 35.1%)를 신뢰하는 비율이 높음을 보였다. 끝으로 월평균 가구소득과 관련해서는 300~399만원이라고 응답한 사람 중에서 중앙정부(35.6%)와 지방자치단체(37.0%)를 신뢰하는 비율이 높게 나타났다.

〈표 3〉 표본의 구성 및 특성

(단위: 명, %)

구분	범주	연도								중앙정부 신뢰		지방자치단체 신뢰	
		2010		2013		2016		2019		N	비율	N	비율
		N	비율	N	비율	N	비율	N	비율				
지역	수도권	476	47.6	499	49.9	493	49.3	748	49.9	835	37.7	730	32.9
	경남권	155	15.5	161	16.1	161	16.1	225	15.0	239	34.0	262	37.3
	경북권	103	10.3	106	10.6	102	10.2	143	9.5	135	29.7	144	31.7
	전라권	105	10.5	102	10.2	102	10.2	139	9.3	101	22.5	143	31.9
	강원권	33	3.3	31	3.1	31	3.1	42	2.8	44	32.1	51	37.2
	충청권	95	9.5	101	10.1	100	10.0	173	11.5	130	27.7	144	30.7
	제주권	33	3.3	0	0.0	11	1.1	30	2.0	17	23.3	18	24.7
성별	남성	493	49.3	494	49.4	496	49.6	763	50.9	747	33.3	746	33.2
	여성	507	50.7	506	50.6	504	50.4	737	49.1	754	33.5	746	33.1
연령	20대	183	18.3	169	16.9	164	16.4	274	18.3	226	28.6	247	31.3
	30대	215	21.5	206	20.6	185	18.5	291	19.4	275	30.7	298	33.2
	40대	226	22.6	217	21.7	209	20.9	344	22.9	321	32.2	301	30.2
	50대	177	17.7	197	19.7	201	20.1	348	23.2	326	35.4	308	33.4
	60대 이상	199	19.9	211	21.1	241	24.1	243	16.2	353	39.5	338	37.8
교육 수준	고졸 이하	585	58.9	581	58.1	492	49.2	451	30.1	737	35.0	785	37.2
	대졸 이상	408	41.1	419	41.9	508	50.8	1,049	69.9	761	31.9	704	29.5
결혼 상태	기타	291	29.1	234	23.4	238	23.8	576	38.4	397	29.7	382	28.5
	기혼/동거	708	70.9	766	76.6	762	76.2	924	61.6	1,103	34.9	1,109	35.1
월 평균 가구 소득	199만원 이하	225	22.6	104	10.4	105	10.5	148	9.9	181	31.2	190	32.7
	200~299만원	262	26.3	158	15.8	178	17.8	256	17.1	283	33.1	302	35.4
	300~399만원	309	31.1	288	28.8	354	35.4	279	18.6	438	35.6	455	37.0
	400~499만원	120	12.1	239	23.9	215	21.5	277	18.5	266	31.3	275	32.3
	500~599만원	48	4.8	130	13.0	104	10.4	240	16.0	173	33.1	153	29.3
	600만원 이상	31	3.1	81	8.1	44	4.4	300	20.0	159	34.9	115	25.2
전체		1,000	100.0	1,000	100.0	1,000	100.0	1,500	100.0	1,501	33.4	1,492	33.2

분석은 다음과 같은 순서로 진행하였다. 먼저 종속변인(중앙정부 신뢰, 지방자치단체 신뢰)을 '신뢰'와 '비신뢰'의 이항변수(binary variable)로 재구성하였다. 또한 독립변인인 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 만족도 역시 각각의 측정변인을 '만족'과 '비만족'으로 이분화 하였다. 다음으로 정부신뢰 영향요인 분석에 앞서 예비분석으로써 이들 각 변인의 시계열적 흐름을 검토하였다.<sup>9)</sup> 이후에는 중앙정부 및 지방자치단체 신뢰에 대한 독립변인들의 영향력을 분석하기 위하여 이분형 로지스틱 회귀분석(binominal logistic regression analysis)을 수행하였다. 이러한 분석은 3단계의 과정을 통해 수행하였다.<sup>10)</sup> 먼저 각각의 독립변인과 종속변인 간의 일변량 회귀분석을 수행하였다. 이를 통해 독립변인과 종속변인 간의 관계를 개관하고자 하였다. 두 번째는 통제변인을 추가한 상태에서 개별 독립변인의 종속변인에 대한 영향력을 분석하였다. 세 번째는 통제변인과 독립변인들을 모두 포함시킨 상태에서 단계적 회귀분석(stepwise regression analysis)을 실시하였다. 이때 통제변인은 그 유의성과 관계없이 강제로 분석모형에 포함시켰다. 이를 통해 선행연구에서 언급되었던 변인들을 통제한 상태에서 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미치는 독립변인을 확인하고자 하였다. 이러한 분석은 SPSS 22.0과 SAS 9.4를 이용해 수행하였다.

9) 각 변인의 시계열적 흐름에 대한 검토와 관련해, 해석의 용이성을 위하여 정부신뢰의 경우 '신뢰'와 '불신'을, 그리고 정부정책과 행정서비스 및 공무원 자질의 경우는 '만족'과 '불만족'을 함께 검토하였다. 구체적으로 정부신뢰와 관련해서는 '약간 신뢰'와 '매우 신뢰'는 '신뢰'로 그리고 '전혀 신뢰안함'과 '별로 신뢰안함'은 '불신'으로 구분하였다(그림 1) 참조). 정부정책과 관련해서는 '약간 잘하고 있다'와 '매우 잘 하고 있다'는 '만족'으로 그리고 '약간 못하고 있다'와 '매우 못하고 있다'는 '불만족'으로 구분했으며(그림 2) 참조), 행정서비스와 관련해서는 '약간 만족'과 '매우 만족'은 '만족'으로 그리고 '약간 불만족'과 '매우 불만족'은 '불만족'으로 구분했다(그림 3) 참조). 끝으로 공무원 자질과 관련해서는 '약간 높다'와 '매우 높다'는 '만족'으로 그리고 '약간 낮다'와 '매우 낮다'는 '불만족'으로 구분하였다(그림 4) 참조).

10) 보조적으로 측정된 '정책 전체'에 대한 만족과 '자질 전체'에 대한 만족은 전체 3단계 분석과정 중 일변량 분석인 1단계와 그리고 통제변인을 추가한 상태에서 개별 독립변인의 종속변인에 대한 영향력을 분석한 2단계에만 투입해 그 영향력을 살펴보았다.

## IV. 분석결과

### 1. 정부신뢰와 제도성과 요인의 시계열적 개관

#### 1) 정부신뢰

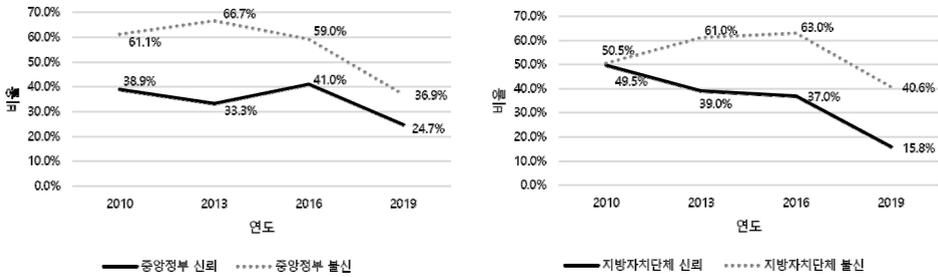
중앙정부 및 지방자치단체 신뢰 변화를 살펴보면 <그림 1>과 같다.<sup>11)</sup> 중앙정부를 신뢰하는 사람의 비율은 2010년에 38.9%였으나 2013년에는 33.3%까지 하락을 하였고, 이후 2016년에는 41.0%까지 상승을 하였다가, 다시 2019년에는 24.7%까지 급격히 하락을 하였다. 그런데 이러한 흐름을 단순히 중앙정부 신뢰가 낮아지는 경향성으로 보기에는 무리가 있어 보인다. 왜냐하면 중앙정부에 대한 불신 역시 2013년에 66.7%를 정점으로 낮아지는 경향성을 보이기 때문이다. 특히, 2016년에 59.0%였던 중앙정부에 대한 불신 비율은 2019년에 36.9%까지 떨어졌다. 이는 2019년에 전체 응답자들 중에서 중앙정부를 신뢰하지도 불신하지도 않는 사람의 비율이 38.4%나 됨을 반영한다.

반면, 지방자치단체에 대한 신뢰는 중앙정부에 대한 신뢰와 비교해 상대적으로 더 낮은 경향성을 보였다. 2010년에 49.5%를 보였던 지방자치단체 신뢰 비율은 이후 등락 없이 낮아지는 경향성을 보였다. 물론 불신하는 사람의 비율이 2010년부터 2016년까지 상승을 하였다가 2019년에 40.6%까지 급격히 하락하는 모습을 보였지만, 2019년의 유보층의 비율(43.6%)을 고려하더라도, 중앙정부와 비교할 때 지방자치단체를 신뢰하는 사람의 비율이 낮고 불신하는 사람의 비율이 높다는 점에서 국민들은 상대적으로 지방자치단체보다는 중앙정부를 좀 더 신뢰하는 경향을 보인다고 말할 수 있을 것 같다.<sup>12)</sup>

11) <그림 1>을 볼 때는 주의가 필요하다. 분석에 활용한 원 자료에서 중앙정부 및 지방자치단체 신뢰를 측정하는 척도에 변화가 있었다. 2010년부터 2016년까지는 4점 척도로 측정을 하였으나, 2019년의 경우에는 5점 척도로 측정을 하였다.

12) 이러한 결과는 전반적인 정부신뢰의 하락 추세에도 불구하고 국민들은 중앙정부보다 지방정부를 더 신뢰한다는 정광호 외(2011: 185)의 지적과는 대비된다.

〈그림 1〉 중앙정부 및 지방자치단체에 대한 국민들의 신뢰 변화



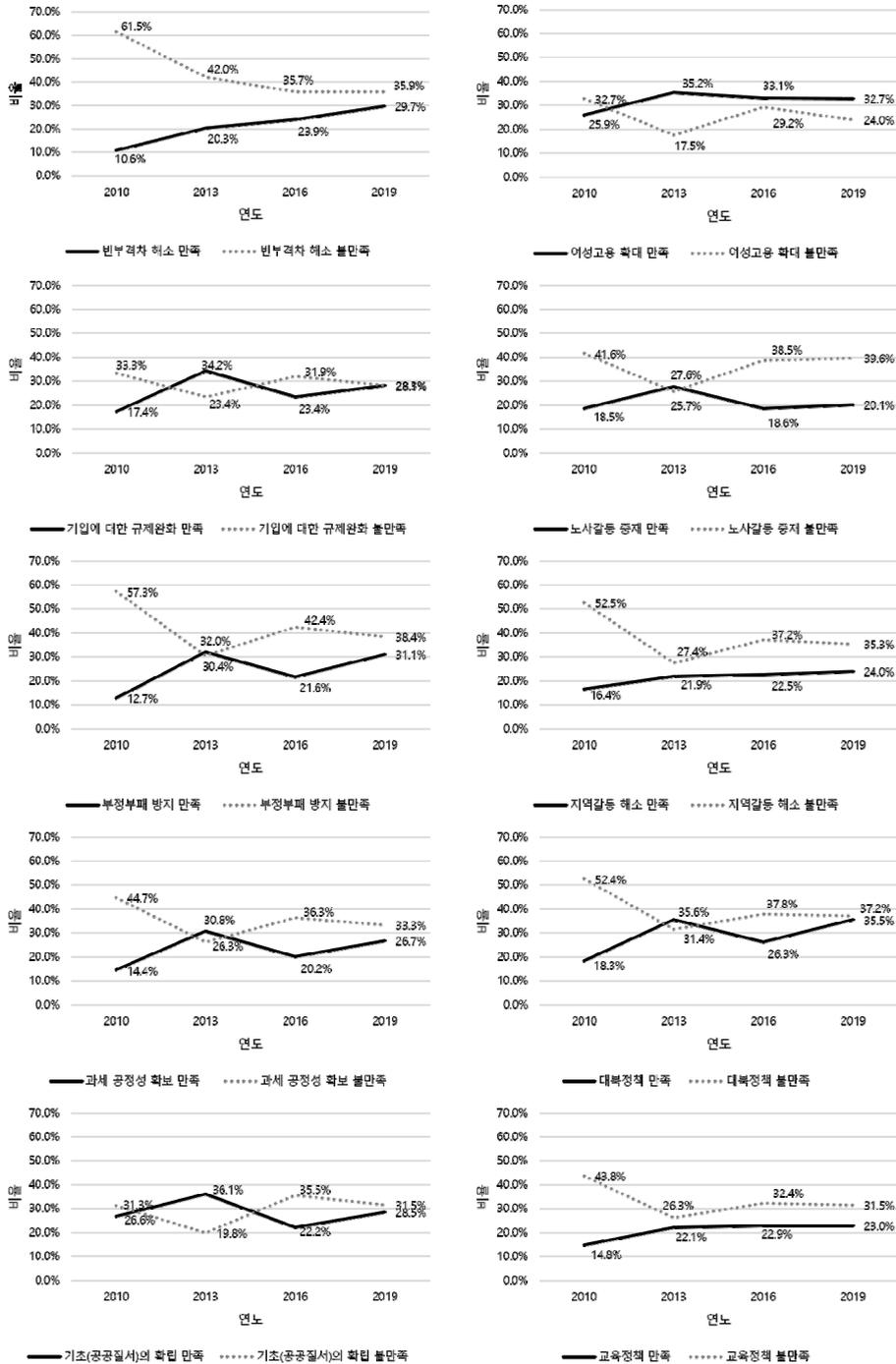
## 2) 제도 성과요인

### (1) 정부정책에 대한 평가

정책에 대한 국민들의 평가가 어떻게 변화되었는가를 살펴보면 〈그림 2〉와 같다.<sup>13)</sup> 정책에 대한 국민들의 평가는 개별 정책에 따라 상이한 모습을 보였다. 먼저 여성고용 확대 정책만이 불만족인 사람보다 만족하는 사람의 비율이 높음을 보였다. 그러나 나머지 정책들의 경우는 일부 등락을 보이기도 하였지만, 대체로 만족하는 사람보다 불만족하는 사람의 비율이 높음을 나타냈다. 또한 정책에 따른 추세의 패턴을 확인할 수 있었는데, 먼저 여성고용 확대, 지역갈등 해소, 교육 정책의 경우 2010년에 만족하는 사람의 비율이 가장 낮았으나, 2013년에 그 비율이 상승한 이후, 대체로 2013년의 수준을 유지하는 안정적인 모습을 보였다. 반면, 기업에 대한 규제완화, 노사갈등 중재, 부정부패 방지, 과세 공정성 확보, 기초(공공질서) 확립 정책과 관련해서는 연도에 따라 상승과 하락을 반복하는 모습을 나타냈다. 그리고 빈부격차 해소 정책의 경우는 2010년 이후 꾸준히 만족하는 사람의 비율이 상승하는 패턴을 보였다. 정리하면, 전반적으로 정부정책에 대한 국민들의 평가는 대체로 만족하는 사람보다 불만족인 사람이 많다는 점에서 긍정적이기보다는 부정적이라고 볼 수 있다.

13) 원 자료에서 측정된 정책내용 중 노사갈등 중재, 부정부패 방지, 지역갈등 해소, 과세 공정성 확보, 대북정책은 네 번의 측정시기에서 공통적으로 측정되었다. 그러나 나머지 내용들에 있어서는 2010/2013년과 2016/2019년 사이에 차이가 있었다. 본 연구는 정부정책에 대한 국민들의 평가가 어떻게 변화되었는지를 확인하기 위하여 유사한 정책끼리 묶어 〈그림 2〉와 같이 10년간의 추세를 살펴보았다. 구체적으로 빈부격차 해소는 서민생활 및 고용안전 지원과, 여성고용 확대는 여성경제활동 확대와, 기업에 대한 규제완화는 공공부문의 선진화 및 규제개혁과, 기초(공공질서)의 확립은 범죄로부터 안전사회 구현과, 교육정책은 교육 정상화 및 대학특성화 지원과 묶어 그 추세를 살펴보았다.

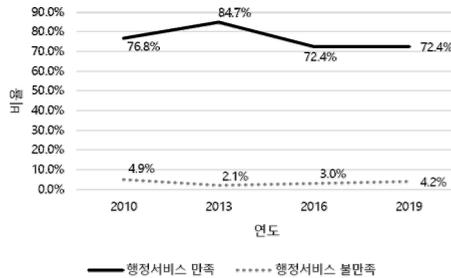
〈그림 2〉 정부정책에 대한 국민들의 만족 변화



(2) 행정서비스에 대한 평가

행정서비스에 대한 국민들의 평가를 살펴보면 <그림 3>과 같다. 행정서비스에 대해 만족하는 사람의 비율은 2010년에 76.8%에서 2013년에 84.7%까지 상승을 하였으나, 이후에는 72.4%의 수준을 유지하였다. 반면, 행정서비스에 대해 불만족인 사람의 비율은 분석기간 내내 5% 이내의 안정적인 모습을 나타냈다. 정리하면, 행정서비스에 대한 국민들의 평가는 다른 제도 성과요인과 비교해 상대적으로 긍정적이라고 볼 수 있다.

<그림 3> 행정서비스에 대한 국민들의 만족 변화



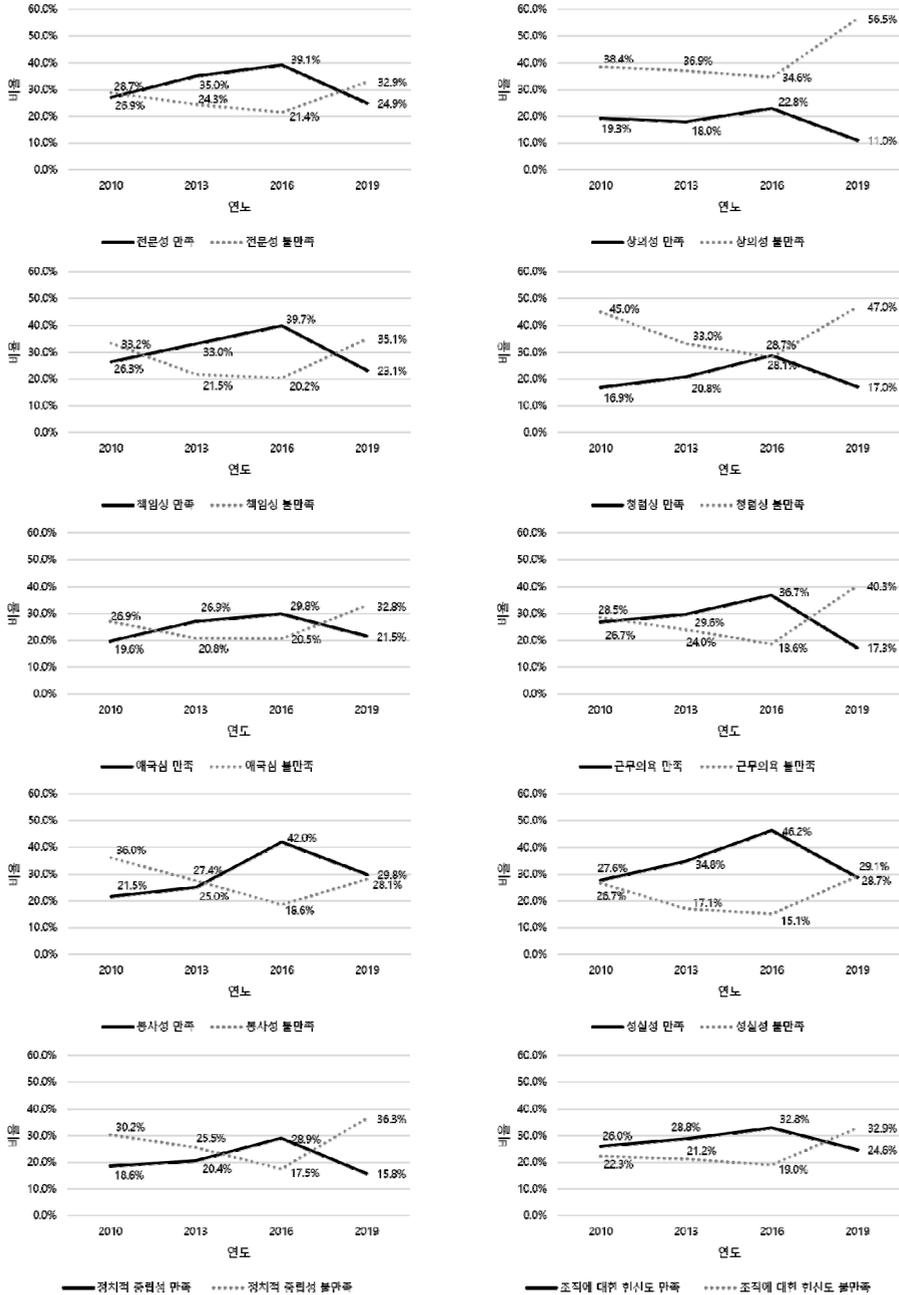
(3) 공무원 자질에 대한 평가

공무원 자질에 대한 국민들의 평가는 <그림 4>와 같다.<sup>14)</sup> 대체로 공무원 자질에 대해 만족하는 사람의 비율은 2010년부터 2016년까지 상승을 하였다가 2019년에 급격히 하락하는 모습을 보였다. 이 중 큰 낙폭을 보인 자질은 책임성, 성실성, 전문성, 봉사성 등이었다. 또한 측정기간 중 국민들이 일관되게 부족하다고 느끼는 공무원 자질은 창의성인 것으로 나타났다. 이밖에 2019년을 기준으로 국민들이 다른 자질과 비교해 상대적으로 더 부정적으로 평가한 자질은 정치적 중립성(15.8%), 청렴성(17.0%), 근무의욕(17.3%) 등이었던 반면, 성실성(28.7%)과 봉사성(29.8%)의 경우는 다른 자질과 비교해 상대적으로 긍정적인 평가가 많았다. 정리하면, 공무원 자질에 대한 국민들의 평가는 2010년 이후 개선되는 모습을 보였다가 최근에 급격히 안 좋아졌음을 확인할 수 있다. 2019년만을 보았을 때 일부 공무원 자질에 대한 국민들의 평가는 개별 정책에 대한 평가보다 더 부정적이라는 점에서 이에 대한 개

14) <그림 4>에 제시된 내용은 네 번의 측정시기에 공통적으로 측정된 것들을 정리한 것이다. 2010/2013년에 측정된 봉사성과 2016/2019년에 측정된 친절·봉사성은 같은 것으로 취급하였다.

선이 요구된다고 하겠다.

〈그림 4〉 공무원 자질에 대한 국민들의 만족 변화



## 2. 정부신뢰에 대한 제도 성과요인의 영향력 분석

### 1) 정부신뢰에 대한 다변량분석

정부신뢰에 대한 제도 성과요인의 영향력을 확인하기 위해 로지스틱 회귀분석을 수행하였다. 먼저 중앙정부 및 지방자치단체 신뢰를 종속변인으로 그리고 제도 성과요인의 개별 변인을 독립변인으로 놓고 일변량 분석을 수행하였다.<sup>15)</sup> 일변량 분석에서 흥미로운 점은 측정연도에 따라 정부신뢰에 영향을 미치는 제도 성과요인이 크게 다르게 나타난 점이다. 2010년에는 소수의 측정변인만이 효과가 없는 것으로 그리고 2013년에는 상당히 많은 변인이 효과가 없는 것으로 나타났다. 반면, 2016년과 2019년에는 모든 측정변인이 정부신뢰에 유의미한 영향력을 보였다.

다음으로 <표 4>와 <표 5>와 같이 앞서 연구모형에서 설정한 통제변인들을 통제 한 상태에서 각각의 측정변인의 영향력을 분석하였다. 먼저 중앙정부 신뢰와 관련해 살펴보면, 2010년의 경우 10개 정책변인 중 기초질서 확립과 과세공정성 확보라는 2개 변인이, 2013년에는 10개의 정책변인 중 지역갈등 해소라는 1개 변인이, 2016년에는 16개의 정책변인 중 서민생활 지원, 노사갈등 중재, 지역갈등 해소, 지방분권 촉진, 쾌적한 환경조성을 제외한 11개 변인이, 그리고 2019년에는 17개 정책변인 모두가 중앙정부 신뢰에 대해 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 행정서비스에 대한 평가와 관련해서는 2010년, 2013년, 2016년, 2019년 모두에서 유의미한 영향력을 보였다. 다음으로 공무원 자질에 대한 평가와 관련해서는 2010년에 13개의 변인 중 근무의욕과 조직 헌신도를 제외한 11개 변인이 유의미한 영향력을 나타냈고, 2013년에는 13개의 변인 중 전문성, 의사소통, 협상력, 정치적 중립성을 제외한 9개 변인이 유의하게 나타났다. 2016년에는 13개의 변인 중 근무의욕,

15) 일변량 분석 결과, 2010년의 경우 중앙정부 및 지방자치단체 신뢰에 대해 몇몇 변인을 제외한 대부분의 측정변인이 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 이에 유의미성을 보이지 않은 변인만을 언급하면 다음과 같다. 중앙정부 신뢰와 관련해서는 10개 정책내용의 점수를 평균화한 정책 전체와 근무의욕이, 그리고 지방자치단체 신뢰와 관련해서는 규제완화와 대북정책이 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이와 비교해 2013년에는 유의미하지 않은 변인들이 크게 늘어났다. 중앙정부 신뢰와 관련해서는 빈부격차 해소, 여성고용 확대, 부정부패 방지, 대북정책, 교육정책, 정책 전체, 행정서비스 만족, 전문성, 창의성, 의사소통, 협상력, 봉사성, 정치적 중립성이, 그리고 지방자치단체 신뢰와 관련해서는 빈부격차 해소, 여성고용 확대, 규제완화, 노사갈등 중재, 부정부패 방지, 지역갈등 해소, 과세공정성 확보, 대북정책, 정책 전체, 행정서비스 만족, 의사소통, 자질 전체가 유의미하지 않음을 보였다. 반면, 2016년과 2019년에는 모든 측정변인이 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

친절·봉사성, 성실성, 자기발전 노력이라는 4개 변인에서 유의미한 효과를 보였다. 끝으로 2019년에는 13개의 자질변인 모두가 중앙정부 신뢰에 유의미한 효과를 갖는 것으로 나타났다.<sup>16)</sup>

지방자치단체 신뢰에 대한 제도 성과요인의 영향력을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정책에 대한 평가와 관련해서는 2010년과 2013년의 경우 지방자치단체 신뢰에 대해 어떠한 변인도 영향력을 갖지 않는 것으로 나타났다. 반면, 2016년에는 16개 정책변인 중 서민생활 지원, 노사갈등 중재, 쾌적한 환경조성, 문화기반 확충을 제외한 12개 변인이, 그리고 2019년에는 17개 정책변인 중 일자리 창출과 대북정책을 제외한 15개 변인이 지방자치단체 신뢰에 유의미한 효과를 나타냈다. 행정서비스에 대한 평가와 관련해서는 2010년에 지방자치단체 신뢰에 유의미한 효과가 나타났으나, 2013년에는 효과가 나타나지 않았고, 다시 2016년과 2019년에는 유의미한 효과를 보였다. 그리고 공무원 자질과 관련해서는 2010년에 13개의 변인 중 창의성을 제외한 12개 변인이, 2013년에는 전문성과 창의성, 의사소통, 정치적 중립성을 제외한 9개 변인이, 2016년에는 환경변화 대응, 성실성, 정치적 중립성을 제외한 10개 변인이, 그리고 2019년에는 모든 변인이 지방자치단체 신뢰에 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과는 본 연구의 가정과는 부합하지 않는다. 본 연구는 제도 성과요인 중 측정연도를 가로질러 일관되게 유의성을 보이는 변인이 있다면, 그 변인의 개선을 통해서 정부가 정부에 대한 국민의 신뢰를 단기적으로 끌어올릴 수 있을 것이라고 가정을 하였다. 그러나 실제 분석결과는 통제변인을 통제한 상태에서 정부 신뢰에 대한 각 제도 성과요인의 영향력이 측정연도에 따라 크게 달라짐을 보였다. 어떤 연도에서는 다수의 제도 성과요인이 유의미한 영향력을 나타내기도 했지만, 또 다른 연도에서는 유의미한 영향력을 보이는 변인이 적음을 보이기도 하였다. 이

16) 그런데 <표 4>와 <표 5>의 일부 분석결과 중 해석에 있어 어려움이 존재한다. 왜냐하면 2013년의 중앙정부 신뢰에 대해 지역갈등 해소( $OR=0.611$ )와 행정서비스에 대한 평가( $OR=0.623$ )가 유의한 영향력을 갖는 것으로 나타났으나, 두 변인 모두 승산비( $OR$ : odds ratio)의 값이 1보다 작아, 다른 변인들을 통제한 상태에서 지역갈등 해소 정책이나 행정서비스에 만족하는 사람이 그렇지 않은 사람에 비해서 중앙정부를 신뢰할 확률이 더 낮은 것으로 나타났기 때문이다. 이것은 제도 성과요인에 만족하는 사람일수록 정부를 신뢰할 것이라는 기존 통설과는 배치된다. 일변량 분석에서도 지역갈등 해소( $OR=0.715$ ,  $p=0.048$ )와 행정서비스에 대한 평가( $OR=0.711$ ,  $p=0.107$ ) 모두 통계적 유의성과 관계없이 정부신뢰에 부(-)적인 관계를 갖는 것으로 나타났는데, 이를 고려하면 다변량 분석 결과는 일변량 분석 결과와 계수의 방향성이 일치한다는 점에서, 비록 해석의 어려움에도 불구하고, 통계적인 일관성은 나타난다고 볼 수 있다.

것은 그동안 선행연구에서 제시되었던 정부신뢰 영향요인들이 왜 연구에 따라 상이한 결과를 보여주었는지를 설명한다. 즉, 본 연구는 정부신뢰에 대한 영향요인이 시기와 관계없이 항상 일정한 것은 아니며, 오히려 측정시기에 따라 달라짐을 실증적으로 보여주고 있다.

이밖에도 분석결과를 통해 제도 성과요인과 정부신뢰 간의 관계가, 비록 세부적인 내용에서는 차이가 있음에도 불구하고, 중앙정부와 지방자치단체에서 대체로 유사한 패턴을 보임을 확인할 수 있었다. 예를 들면, 중앙정부 신뢰에 유의미한 영향을 미치는 변인의 수가 적은 해에는 지방정부 신뢰에 유의미한 영향을 미치는 변인의 수도 적게 나타났다. 이는 중앙정부에 대한 신뢰와 지방자치단체에 대한 신뢰가 서로 독립적이지 않으며, 오히려 서로 간에 밀접한 관계에 있음을 보여준다. 또한 중앙정부와 지방자치단체 신뢰에 중요성을 갖는 제도 성과요인의 내용도 유의미한 효과를 보인 변인의 수를 통해 추론해 볼 수 있는데, 대체로 중앙정부 신뢰와 관련해 유의미한 정책 변인의 수가 더 많고, 반대로 지방자치단체 신뢰와 관련해서는 유의미한 공무원 자질 변인의 수가 더 많다는 점에서, 모든 제도 성과요인이 중요하겠지만, 국민의 신뢰와 관련해 상대적으로 중앙정부의 경우 정책이 그리고 지방자치단체의 경우 공무원의 자질이 중요하다고 평가할 수 있을 것 같다.<sup>17)</sup>

17) 이러한 결과는 기존 통제변인들에 측정연도를 추가하고, 분석기간에 걸쳐 공통적으로 측정된 변인들의 영향력을 분석한 결과에서도 대체로 유사하게 나타났다. 이를 자세히 언급하면 다음과 같다. 측정연도를 통제했을 때, 표본의 크기가 크게 증가함에 따라 중앙정부 신뢰의 경우 모든 측정변인이 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 이때 영향력이 크게 나타난 상위 5개 변인은 책임성( $OR=1.806$ ), 과세 공정성 확보( $OR=1.736$ ), 기업에 대한 규제완화( $OR=1.715$ ), 부정부패 방지( $OR=1.703$ ) 그리고 성실성( $OR=1.667$ )이었다. 반면, 지방자치단체 신뢰의 경우 대북정책을 제외한 모든 변인이 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났으며, 이 중에서도 영향력이 큰 상위 5개 변인은 모두 공무원 자질과 관련되는 책임성( $OR=2.319$ ), 청렴성( $OR=2.010$ ), 봉사성( $OR=1.985$ ), 조직에 대한 헌신도( $OR=1.906$ ) 그리고 성실성( $OR=1.824$ )이었다.

〈표 4〉 정부신뢰에 대한 영향 분석: 통제변인 보정 후 효과 (1)

구분	독립변인	중앙정부 신뢰						지방자치단체 신뢰					
		N			OR			N			OR		
		2010년			2013년			2010년			2013년		
		N	OR	Sig.	N	OR	Sig.	N	OR	Sig.	N	OR	Sig.
정책에 대한 평가	빈부격차 해소	957	1.576	0.065*	974	0.742	0.138	958	1.436	0.132	974	0.977	0.898
	여성고용 확대	917	1.251	0.197	977	1.114	0.483	918	1.350	0.073*	977	1.075	0.622
	규제완화	923	0.952	0.803	966	1.193	0.258	924	1.104	0.607	966	0.888	0.430
	노사갈등 중재	922	1.062	0.758	967	1.180	0.327	923	1.408	0.070*	967	0.936	0.685
	부정부패 방지	961	1.087	0.706	983	0.823	0.230	962	1.259	0.286	983	0.947	0.722
	지역갈등 해소	958	1.314	0.176	985	0.611	0.009***	959	1.429	0.072*	985	0.868	0.408
	기초질서 확립	966	1.425	0.035**	984	1.200	0.239	967	1.295	0.110	984	1.078	0.613
	과세공정성 확보	938	1.553	0.038**	974	1.119	0.487	939	1.350	0.148	974	1.034	0.831
	대북정책	927	1.070	0.736	989	1.072	0.653	928	0.966	0.857	989	0.912	0.533
	교육정책	940	1.168	0.452	978	0.822	0.296	941	1.309	0.181	978	1.208	0.277
정책 전체	803	0.996	0.994	934	1.422	0.367	804	4.205	0.032**	934	0.969	0.933	
		2016년			2019년			2016년			2019년		
정책에 대한 평가	서민생활 지원	997	1.074	0.698	1,500	2.656	0.000***	997	1.261	0.192	1,500	2.105	0.000***
	일자리 창출	991	1.613	0.012**	1,500	2.024	0.000***	991	1.489	0.028**	1,500	1.374	0.075*
	여성고용 확대	975	1.603	0.004***	1,500	1.985	0.000***	975	1.470	0.015**	1,500	1.482	0.017**
	규제개혁	969	1.824	0.001***	1,500	2.707	0.000***	969	1.429	0.035**	1,500	1.855	0.000***
	노사갈등 중재	967	1.382	0.101	1,500	2.445	0.000***	967	1.396	0.077*	1,500	1.626	0.009***
	부정부패 방지	984	1.823	0.001***	1,500	3.013	0.000***	984	1.428	0.042**	1,500	1.898	0.000***
	지역갈등 해소	976	1.405	0.061*	1,500	2.040	0.000***	976	1.503	0.019**	1,500	2.042	0.000***
	과세공정성 확보	970	1.506	0.033**	1,500	2.484	0.000***	970	1.756	0.002***	1,500	2.140	0.000***
	대북정책	981	1.653	0.003***	1,500	1.877	0.000***	981	1.563	0.007***	1,500	0.966	0.843
	안전사회 구현	986	1.521	0.022**	1,500	2.105	0.000***	986	2.083	0.000***	1,500	1.988	0.000***
	지방분권 촉진	954	1.135	0.525	1,500	2.666	0.000***	954	1.603	0.013**	1,500	2.061	0.000***
	쾌적한 환경조성	977	1.352	0.074*	1,500	2.484	0.000***	977	1.227	0.206	1,500	2.341	0.000***
	문화기반 확충	983	1.424	0.030**	1,500	2.861	0.000***	983	1.168	0.326	1,500	1.701	0.001***
	교육정책	970	2.056	0.000***	1,500	2.234	0.000***	970	1.759	0.001***	1,500	1.707	0.002***
	외교 및 국방정책	988	3.407	0.000***	1,500	2.413	0.000***	988	2.025	0.000***	1,500	1.564	0.010**
	재난 및 재해예방	992	1.698	0.016**	1,500	1.664	0.001***	992	1.709	0.009***	1,500	1.424	0.035**
주택가격 안정	-	-	-	1,500	2.874	0.000***	-	-	-	1,500	1.694	0.002***	
정책 전체	884	13.290	0.017**	1,500	4.385	0.000***	884	6.882	0.018**	1,500	1.554	0.056*	

\* $\alpha$ .1, \*\* $\alpha$ .05, \*\*\* $\alpha$ .01

〈표 5〉 정부신뢰에 대한 영향 분석: 통제변인 보정 후 효과 (2)

구분	독립변인	중앙정부 신뢰						지방자치단체 신뢰					
		N		OR		Sig.		N		OR		Sig.	
		2010년			2013년			2010년			2013년		
	행정서비스에 대한 평가	682	2.120	0.001***	712	0.623	0.044**	683	2.418	0.000***	712	0.910	0.672
공무원 자질에 대한 평가	전문성	985	1.436	0.028**	1,000	1.242	0.181	986	1.697	0.001***	1,000	1.321	0.067*
	창의성	985	1.687	0.006***	1,000	1.590	0.017**	986	1.435	0.053*	1,000	1.429	0.051*
	책임성	984	2.155	0.000***	1,000	2.242	0.000***	985	1.901	0.000***	1,000	2.447	0.000***
	청렴성	984	2.192	0.000***	1,000	1.716	0.003***	985	1.738	0.005***	1,000	2.488	0.000***
	애국심	985	1.643	0.008***	1,000	1.607	0.005***	986	1.792	0.001***	1,000	1.878	0.000***
	의사소통	985	1.701	0.001***	1,000	1.023	0.883	986	1.691	0.001***	1,000	1.168	0.290
	협상력	983	1.867	0.001***	1,000	1.288	0.169	984	1.641	0.006***	1,000	1.452	0.032**
	근무의욕	985	1.020	0.905	1,000	1.637	0.003***	986	1.378	0.043**	1,000	1.652	0.001***
	봉사성	984	1.588	0.009***	1,000	1.507	0.018**	985	1.622	0.005***	1,000	1.662	0.002***
	성실성	983	1.866	0.000***	1,000	1.549	0.005***	984	1.742	0.001***	1,000	1.480	0.008***
	정치적 중립성	984	2.379	0.000***	1,000	1.067	0.731	985	1.726	0.003***	1,000	1.325	0.110
	조직 헌신도	984	1.299	0.112	1,000	2.188	0.000***	985	1.682	0.001***	1,000	1.787	0.000***
	판단력	985	2.117	0.000***	1,000	1.535	0.006***	986	2.206	0.000***	1,000	1.441	0.013**
자질 전체	980	4.822	0.002***	1,000	2.219	0.108	981	3.689	0.015**	1,000	1.458	0.421	
		2016년			2019년			2016년			2019년		
	행정서비스에 대한 평가	739	1.627	0.019**	1346	1.675	0.008***	739	1.878	0.002***	1,346	2.300	0.000***
공무원 자질에 대한 평가	전문성	1,000	1.252	0.148	1500	2.409	0.000***	1,000	1.525	0.005***	1,500	3.044	0.000***
	창의성	1,000	0.990	0.958	1500	1.621	0.021**	1,000	1.569	0.011**	1,500	2.878	0.000***
	책임성	1,000	1.306	0.083*	1500	2.097	0.000***	1,000	1.635	0.001***	1,500	3.724	0.000***
	청렴성	1,000	1.083	0.639	1500	1.577	0.009***	1,000	1.531	0.009***	1,500	2.690	0.000***
	애국심	1,000	1.330	0.086*	1500	1.804	0.000***	1,000	1.402	0.033**	1,500	2.679	0.000***
	환경변화 대응	1,000	1.123	0.487	1500	1.421	0.047**	1,000	1.257	0.156	1,500	2.906	0.000***
	의사소통·협상력	1,000	1.017	0.918	1500	2.233	0.000***	1,000	1.628	0.001***	1,500	2.916	0.000***
	근무의욕	1,000	1.656	0.002***	1500	2.112	0.000***	1,000	1.649	0.001***	1,500	2.850	0.000***
	친절·봉사성	1,000	2.075	0.000***	1500	1.584	0.002***	1,000	1.919	0.000***	1,500	2.898	0.000***
	성실성	1,000	1.469	0.012**	1500	2.015	0.000***	1,000	1.241	0.145	1,500	3.409	0.000***
	정치적 중립성	1,000	0.875	0.434	1500	1.817	0.001***	1,000	1.293	0.114	1,500	1.971	0.000***
	조직 헌신도	1,000	1.335	0.071*	1500	1.845	0.000***	1,000	1.654	0.001***	1,500	2.639	0.000***
	자기발전 노력	1,000	1.528	0.010**	1500	1.919	0.000***	1,000	1.702	0.001***	1,500	2.888	0.000***
자질 전체	1,000	1.278	0.485	1500	3.528	0.000***	1,000	2.787	0.003***	1,500	4.423	0.000***	

\* $\alpha$ .1, \*\* $\alpha$ .05, \*\*\* $\alpha$ .01

## 2) 정부신뢰에 대한 단계적 회귀분석

앞서 통제변인을 통제한 상태에서 개별 제도 성과요인의 영향력을 분석한 데 있어서, 이번에는 통제변인과 모든 제도 성과요인을 투입한 후 단계적 회귀분석을 실시하였다. 이때 통제변인을 강제로 투입함으로써, 여러 측정변인 중 통제변인과 다른 제도 성과요인이 존재하는 상황 속에서도 정부신뢰에 유의하게 영향력을 미치는 핵심 변인들을 도출하고자 하였다. 그 결과는 <표 6>과 <표 7>과 같다.

먼저 중앙정부 신뢰와 관련해 살펴보면, 2010년에는 전체 측정변인 중 행정서비스 만족과 책임성, 정치적 중립성이라는 3개 변인이, 2013년에는 빈부격차 해소, 기초(공공질서) 확립, 행정서비스 만족, 책임성, 조직에 대한 헌신도 등 5개 변인이, 2016년에는 일자리 창출, 공공부문의 선진화 및 규제개혁, 외교 및 국방정책, 친절·봉사성, 정치적 중립성 등 5개 변인이, 그리고 2019년에는 공공부문의 선진화 및 규제개혁, 부정부패 방지, 지방분권 촉진, 문화생활 기반 확충, 주택가격 안정, 전문성, 애국심, 의사소통 및 협상력 등 8개 변인이 정부신뢰에 유의한 효과를 갖는 것으로 나타났다.

지방자치단체 신뢰와 관련해서는 2010년에는 행정서비스 만족, 성실성, 판단력 등 3개 변인이, 2013년에는 책임성과 조직에 대한 헌신도의 2개 변인이, 2016년에는 과세 공정성 확보, 범죄로부터 안전사회 구현, 외교 및 국방정책, 행정서비스 만족, 친절·봉사성 등 5개 변인이, 그리고 2019년에는 서민생활 및 고용안전 지원, 부정부패 방지, 대북정책, 지방분권 촉진, 전문성, 책임성, 환경변화 대응, 친절·봉사성, 성실성 등 9개 변인이 유의한 영향력을 보였다.

이상의 분석결과는 각 연도에 정부신뢰를 가장 잘 예측하는 측정변인을 보여준다. 그런데 분석결과는 측정연도에 따라 유의한 변인이 달라지는 것을 보여주는 것 이외에도, 10년이라는 기간에 걸쳐 나타나는 측정변인들의 영향력 패턴을 보여준다. 중앙정부와 지방자치단체 모두 2010년에는 본 연구에서 측정한 제도 성과요인 중 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미치는 변인의 수가 상대적으로 적었지만, 2019년으로 갈수록 유의한 변인의 수가 늘어나고 있다. 이것은 최근으로 올수록 정부신뢰에 있어 제도 성과요인의 중요성이 커지고 있음을 시사한다. 즉, 제도 성과요인의 중요성이 크지 않았을 때에는 정부신뢰를 높이기 위해 정부가 사용할 수 있는 수단이 많지 않았으나, 제도 성과요인의 중요성이 커지면서 정부는 정책과 공무원의 자질 관리를 통해 정부에 대한 국민의 신뢰도를 높일 수 있는 가능성이 더 커졌음을 시사한다.

〈표 6〉 중앙정부 신뢰에 대한 단계적 회귀분석의 최종모형

구분	독립변인	중앙정부 신뢰					
		B	S.E	OR	95% C.I.	Sig.	
		2010년					
행정서비스에 대한 평가		0.322	0.132	1.905	1.136	3.193	0.015**
공무원 자질에 대한 평가	책임성	0.287	0.119	1.775	1.112	2.833	0.016**
	정치적 중립성	0.341	0.133	1.979	1.175	3.334	0.010**
		2013년					
정책에 대한 평가	빈부격차 해소	-0.261	0.126	0.593	0.362	0.971	0.038**
	기초(공공질서) 확립	0.288	0.099	1.779	1.207	2.621	0.004***
행정서비스에 대한 평가		-0.252	0.128	0.605	0.367	0.997	0.049**
공무원 자질에 대한 평가	책임성	0.342	0.102	1.981	1.329	2.952	0.001***
	조직에 대한 헌신도	0.432	0.105	2.372	1.570	3.583	0.000***
		2016년					
정책에 대한 평가	일자리 창출	0.342	0.124	1.983	1.218	3.230	0.006***
	공공부문의 선진화 및 규제개혁	0.336	0.118	1.957	1.233	3.104	0.004***
	외교 및 국방정책	0.616	0.121	3.431	2.134	5.516	0.000***
공무원 자질에 대한 평가	친절·봉사성	0.335	0.107	1.954	1.284	2.975	0.002***
	정치적 중립성	-0.282	0.116	0.569	0.361	0.898	0.015**
		2019년					
정책에 대한 평가	공공부문의 선진화 및 규제개혁	0.190	0.091	1.462	1.025	2.085	0.036**
	부정부패 방지	0.328	0.089	1.925	1.361	2.723	0.000***
	지방분권 촉진	0.184	0.090	1.443	1.016	2.051	0.041**
	문화생활 기반 확충	0.313	0.086	1.871	1.337	2.617	0.000***
	주택가격 안정	0.297	0.087	1.812	1.289	2.546	0.001***
공무원 자질에 대한 평가	전문성	0.270	0.088	1.714	1.212	2.425	0.002***
	애국심	0.225	0.092	1.568	1.091	2.253	0.015**
	의사소통 및 협상력	0.270	0.099	1.715	1.165	2.524	0.006***

\* $\rho < .1$ , \*\* $\rho < .05$ , \*\*\* $\rho < .01$

〈표 7〉 지방자치단체 신뢰에 대한 단계적 회귀분석의 최종모형

구분	독립변인	지방자치단체 신뢰					
		B	S.E	OR	95% C.I.	Sig.	
		2010년					
	행정서비스에 대한 평가	0.397	0.124	2.211	1.362	3.587	0.001***
공무원 자질에 대한 평가	성실성	0.337	0.125	1.962	1.204	3.198	0.007***
	판단력	0.302	0.126	1.830	1.115	3.003	0.017**
		2013년					
공무원 자질에 대한 평가	책임성	0.531	0.096	2.891	1.986	4.209	0.000***
	조직에 대한 헌신도	0.237	0.099	1.605	1.090	2.365	0.017**
		2016년					
정책에 대한 평가	과세 공정성 확보	0.225	0.114	1.568	1.002	2.454	0.049**
	범죄로부터 안전사회 구현	0.276	0.114	1.737	1.113	2.710	0.015**
	외교 및 국방정책	0.260	0.108	1.682	1.100	2.571	0.017**
	행정서비스에 대한 평가	0.222	0.111	1.560	1.011	2.408	0.044**
공무원 자질에 대한 평가	친절·봉사성	0.240	0.096	1.617	1.109	2.357	0.012**
		2019년					
정책에 대한 평가	서민생활 및 고용안전 지원	0.280	0.105	1.749	1.159	2.639	0.008***
	부정부패 방지	0.269	0.100	1.712	1.155	2.537	0.007***
	대북정책	-0.213	0.105	0.653	0.433	0.983	0.041**
	지방분권 촉진	0.264	0.101	1.694	1.141	2.514	0.009***
공무원 자질에 대한 평가	전문성	0.227	0.096	1.576	1.083	2.293	0.018**
	책임성	0.255	0.102	1.665	1.116	2.484	0.013**
	환경변화 대응	0.335	0.100	1.953	1.321	2.888	0.001***
	친절·봉사성	0.250	0.095	1.649	1.138	2.387	0.008***
	성실성	0.263	0.099	1.693	1.147	2.498	0.008***

\* $\alpha$ .1, \*\* $\alpha$ .05, \*\*\* $\alpha$ .01

그런데 이러한 분석결과에도 불구하고, 해석이 모호한 것이 있다. 〈표 6〉에서 2013년의 빈부격차 해소( $OR=0.593$ )와 행정서비스에 대한 평가( $OR=0.605$ ), 2016년의 정치적 중립성( $OR=0.569$ ), 그리고 〈표 7〉에서 2019년의 대북정책( $OR=0.653$ )의

경우 분석결과는 이들 측정변인에 만족하는 사람이 오히려 정부를 신뢰할 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 제도 성과요인에 만족하는 사람일수록 정부를 신뢰할 것이라는 본 연구의 가정과 배치된다. 이러한 결과는 크게 두 가지 측면에서 이해할 수 있을 것 같다. 한 가지는 본 연구모형에 포함하지 않은 제3 변인의 존재 여부다. 실제로는 어떤 특정 변인으로 구분되는 집단에 따라 언급한 변인들이 정부신뢰에 미치는 영향력이 달라질 수 있으나, 본 연구모형에 그러한 변인을 포함시키지 않음으로 인해 이러한 결과가 나타났을 개연성이 있다. 또 다른 한 가지는 정부를 신뢰한다고 응답한 사람이 정부성과에 대해 더 큰 기대를 갖고 있는 경우가 있을 수 있다. 기본적으로는 정부를 신뢰하고 다른 변인들에 대해서도 만족하지만 언급한 특정 변인의 성과가 본인의 기대치에 못 미친다고 생각할 때 이러한 결과가 나타날 수 있다. 즉, 어느 특정 제도성과 부분이 사람들의 기대치에서 많이 떨어지면, 정부를 신뢰하더라도, 그 제도성과에 대한 사람들의 평가가 불만으로 나타나는 것이다.<sup>18)</sup>

## V. 결론

본 연구는 정부신뢰와 제도 성과요인 간의 관계를 시계열 관점에서 분석하고자 하였다. 구체적으로 제도 성과요인으로 정책과 행정서비스 그리고 공무원 자질에 대한 국민들의 평가를 설정하고, 이러한 국민들의 평가가 중앙정부와 지방자치단체 신뢰에 미치는 영향력을 분석하였다. 이를 위해 선행연구에서 언급된 변인들을 통제하고 제도 성과요인에 해당하는 측정변인의 영향력을 분석하였다. 본 연구의 중심적인 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 정부신뢰와 제도 성과요인을 시계열적으로 개관하였다. 이를 통해 중앙정부와 비교해 지방자치단체에 대한 국민들의 신뢰가 시간이 지날수록 상대적으로 더 낮아지고 있음을 확인할 수 있었다. 정부정책에 대한 평가와 관련해서는 대체로 상승과 하락의 등락을 볼 수 있었던 반면, 행정서비스에 대한 평가와 관련해서는

18) 본 연구에서는 후자의 해석이 좀 더 적절하지 않을까 라고 조심스럽게 본다. 경제 대통령을 표방했던 이명박 정부 때 경제 관련 정책(빈부격차 해소) 및 행정서비스에 대한 평가가, 법과 원칙을 강조했던 박근혜 정부 때 공무원의 정치적 중립성에 대한 평가가, 그리고 남북관계를 강조하는 현 문재인 정부에서 대북정책에 대한 평가가 정부신뢰에 부정(-) 관계를 보인 것은 각 시대상황에 놓여 있는 정부에 대하여 국민들이 갖는 이전보다 더 큰 열망을 반영하는 것으로 해석할 수 있지 않을까 싶다.

대체로 긍정적인 그리고 안정된 모습을 확인할 수 있었다. 공무원 자질에 대한 평가와 관련해서는 2010년부터 2016년까지는 전반적으로 상승의 추세를, 그러나 2019년에는 전반적인 급락의 모습을 볼 수 있었다. 둘째, 통제변인을 통제된 상태에서 개별 제도 성과요인이 정부신뢰에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석결과, 각 제도 성과요인의 영향력이 측정연도에 따라 크게 달라짐을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 정부신뢰에 대한 영향요인이 측정시기에 따라 변화함을 보여주며, 시대를 초월한 정부신뢰에 대한 보편적인 제도성과 영향요인 도출이 사실상 어려움을 시사한다. 셋째, 단계적 회귀분석을 통해 각 연도의 정부신뢰를 가장 잘 예측하는 핵심 변인을 도출하였다. 이러한 분석을 통해 확인할 수 있었던 것은 시간이 지날수록 중요성을 갖는 제도성과 요인의 수가 증가하고 있다는 점이다. 이는 과거에 비해서 정부가 제도 성과요인의 관리를 통해 정부에 대한 국민의 신뢰를 높일 수 있는 가능성이 커졌음을 시사한다.

정리하면, 본 연구는 특정 변인의 개선을 통해 정부가 정부신뢰를 단기적으로 끌어올리는 것이 가능하다는 가정에 토대를 두고 수행되었으나, 분석결과는 연구의 가정과는 크게 다르게 나타났다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 정부에 대한 국민의 신뢰를 끌어올리는 것과 관련해 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 회귀분석에서 나타난 유의미한 측정 변인의 수를 통해 중앙정부에 대한 신뢰와 지방자치단체에 대한 신뢰가 서로 별개가 아닌 밀접한 관계가 있음을 추론할 수 있었다. 이는 정부신뢰를 높이기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 함께 노력해야 함을 시사한다. 둘째, 제도 성과요인의 효과는 중앙정부 및 지방자치단체에 대한 신뢰에 대하여 대체로 유사한 패턴을 보였는데, 이는 제도 성과요인과 중앙정부 및 지방자치단체 신뢰를 둘러싼 맥락이 대체로 유사함을 시사한다. 즉, 중앙정부 신뢰 제고에 효과적인 제도 성과요인은 지방자치단체 신뢰 제고에도 대체로 효과적일 수 있다. 이는 중앙정부와 지방자치단체가 신뢰 제고에 효과적인 제도 성과를 서로 간에 벤치마킹하는 것이 전반적인 정부 신뢰를 끌어올리는 데 좋은 전략이 될 수 있음을 시사한다. 셋째, 두 번째 시사점과는 정반대로, 제도 성과요인과 정부신뢰를 둘러싼 맥락이 중요하다는 점에서 현재와는 맥락이 다른 제도 성과를 추구하는 것은 정부신뢰 개선에 별다른 도움이 되지 않을 수 있다. 예를 들면, 행정서비스 개선이 정부신뢰 개선에 도움이 되는 맥락이 있을 수 있고, 그 반대로 정부신뢰 개선에 별다른 도움이 되지 않는 맥락이 존재할 수 있다(Van de Walle & Bouckaert, 2003). 이러한 맥락에 대한 이해는 시대를 읽을 줄 아는 고위공무원의 식견을 요구할 것이다. 넷째, 본 연구는 크게 세 가지 제도 성과변인의 영향력을 분석하였다. 정책과 행정서비스 그

리고 공무원 자질 모두 정부에 대한 국민의 신뢰를 높이는데 중요하겠지만, 이 중 어떤 것을 시급히 개선해야 할 것인가에 대한 질문이 있다면, 본 연구는 그 답이 공무원 자질임을 시사하고 있다. 상승 추세에 있던 공무원 자질에 대한 국민들의 평가가 2019년도에 급격히 나빠진 것은 정치적 요인에 그 원인이 있을 수도 있겠지만, 보다 근본적으로는 행정환경 변화에 적절히 대응하지 못해온 기존 공무원 인사 제도와의 관련이 있을 것이다.

끝으로 본 연구는 중요한 한계를 갖고 있다. 시계열 관점에서 정부신뢰와 제도 성과요인의 관계를 분석하였지만, 결론에서 강조한 이들 요인 간 관계를 둘러싼 맥락에 대해서는 시간이 흐름에 따라 변화한다는 설명 이외에 별다른 설명을 제공하지 못하였다. 또한 상황의 맥락이 각 연도마다 다름에도 불구하고, 각 연도별로 독립변인의 영향력을 일률적으로 구분한 것은 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 정부신뢰를 둘러싼 이러한 맥락의 구체적인 내용을 밝히는 것은 후속 연구에서 다루어져야 할 중요한 주제라 하겠다.

## 참고문헌

- 권혁빈. (2013). 「행정에 관한 국민 인식조사」. 서울: 한국행정연구원.
- 금현섭·백승주. (2010). “정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지.” 「행정논총」, 48(4): 201-228.
- 김상현. (2019). 「행정에 관한 국민 인식조사」. 서울: 한국행정연구원.
- 김왕식. (2011). “정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구: 사회문화적 접근방법과 제도적 성과 접근방법의 검증.” 「사회과학연구」, 27(2): 141-161.
- 김지희. (2006). “한국인의 정치제도에 대한 신뢰와 불신: 신뢰 형성에 영향을 미치는 정치경제적·사회문화적 요인에 대한 탐색적 연구.” 「신뢰연구」, 16(1): 49-80.
- 김홍주. (2016). 「행정에 관한 국민 인식조사」. 서울: 한국행정연구원.
- 박순애. (2006). “정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로.” 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박종민. (1991). “정책산출이 정부신뢰에 주는 영향.” 「한국행정학보」, 25(1): 291-305.
- 박통희. (1999). “신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성.” 「한국행정학보」, 33(2): 1-17.
- 박희봉·신중호·황윤원. (2013). “정부신뢰의 요인: 정부정책인가? 정치태도인가?” 「한

- 국정정책학회보, 22(1): 465-492.
- 박희봉·이영란. (2012). “시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향.” 「한국행정논집」, 24(4): 913-936.
- 서문기. (2001). “한국사회의 정부신뢰구조.” 「한국사회학」, 35(5): 119-147.
- 서성아. (2010). 「행정에 관한 국민의 인식조사」. 서울: 한국행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2013). “행정서비스만족이 정부지지에 미치는 영향의 한계.” 「한국행정학보」, 47(1): 47-67.
- 손호중·채원호. (2005). “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 불안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로.” 「한국행정학보」, 39(3): 87-113.
- 신상준·이숙중. (2016). “정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로.” 「한국행정학보」, 50(2): 1-37.
- 오경민·박홍식. (2002). “정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구.” 「한국정책학회보」, 11(3): 113-137.
- 오석홍. (2011). “정부 불신의 사연.” 「서울대학교 명예교수회보」, 7: 125-131.
- 윤건·서정욱. (2016). “사회통합이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 실증연구.” 「한국조직학회보」, 13(3): 21-44.
- 이수인. (2010). “일반신뢰와 정부신뢰의 관계와 성별차이에 대한 탐색적 연구: 민주화를 향한 기대와 사회적 관심 및 정보의 매개 작용을 중심으로.” 「한국사회학」, 44(4): 162-203.
- 이양수. (2008). “신뢰유형, 관료의 행태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향.” 「한국행정논집」, 20(2): 533-552.
- 이윤경. (2014). “정부기관 및 사회기관 신뢰에 대한 국민과 공무원의 인식 차이에 관한 비교 연구.” 「사회과학논집」, 45(1): 25-58.
- 이종수. (2001). “정부에 대한 신뢰와 그 결정요인.” 「사회과학논집」, 32: 67-86.
- 전대성·권일웅·정광호. (2013). “정부신뢰에 대한 연구: 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 22(2): 181-206.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). “지방정부 신뢰요인의 탐색.” 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
- 최성락·전별. (2019). “정부신뢰에 미치는 영향요인분석: 정부 요소 및 개인적 요소를 중심으로.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 19(12): 238-248.
- 최예나. (2016). “사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직

- 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로.” 「지방정부연구」, 20(3): 69-88.
- \_\_\_\_\_. (2018). “공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 정보비대칭성의 조절효과를 중심으로.” 「지방정부연구」, 22(2): 1-21.
- Almond, G. A. & S. Verba. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Brehm, J. & W. Rahn. (1997). “Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital.” *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.
- Christensen, T. & P. Laegreid. (2005). “Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography.” *Public Performance & Management Review*, 28(4): 487-511.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Eriksen, K. & L. Fallan. (1996). “Tax Knowledge and Attitudes towards Taxation: A Report on a Quasi-Experiment.” *Journal of Economic Psychology*, 17: 387-402.
- Hardin, R. (1991). “Trusting Persons, Trusting Institutions.” In R. J. Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, 185-209. Cambridge: MIT Press.
- Hetherington, M. J. (1998). “The Political Relevance of Political Trust.” *The American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Declining Trust and a Shrinking Policy Agenda: Why Media Scholars Should Care.” In R. P. Hart & D. R. Shaw (eds.), *Communication in U.S. Elections: New Agendas*, 105-121. New York: Rowman and Littlefield.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Kim, S. (2010). “Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?” *Public Administration Review*, 70(5): 801-810.
- King, D. C. (1997). “The Polarization of American Parties and Mistrust of

- Government.” In J. S. Nye, Jr., P. D. Zelikow, & D. C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*, 155-178. Cambridge: Harvard University Press.
- Levi, M. (1996). “Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam’s Making Democracy Work.” *Politics and Society*, 24: 45-55.
- Levi, M. & L. Stoker. (2000). “Political Trust and Trustworthiness.” *Annual Review of Political Science*, 3: 475-508.
- Lewis, J. D. & A. Weigert. (1985). “Trust as a Social Reality.” *Social Forces*, 63: 967-985.
- Mayer, R. C., J. H. Davis, & F. D. Schoorman. (1995). “An Integrative Model of Organizational Trust.” *The Academy of Management Review*, 20(3): 709-734.
- Miller, A. H. (1974). “Political Issues and Trust in Government: 1964-1970.” *The American Political Science Review*, 68(3): 951-972.
- Mishler, W. & R. Rose. (1997). “Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies.” *The Journal of Politics*, 59(2): 418-451.
- \_\_\_\_\_. (2001). “What are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies.” *Comparative Political Studies*, 34(1): 30-62.
- Newton, K. (1999). “Social and Political Trust in Established Democracies.” In P. Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, 169-187. New York: Oxford University Press.
- Nye, Jr., J. S., P. D. Zelikow, & D. C. King. (eds.) (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (2013). *Government at a Glance 2013*. London: OECD Publishing.
- Orren, G. (1997). “Fall from Grace: The Public’s Loss of Faith in Government.” In J. S. Nye, Jr., P. D. Zelikow, & D. C. King (eds.), *Why People don't Trust Government*, 77-108. Cambridge: Harvard University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University.

- Rose, R., W. Mishler, & C. Haerpfer. (1998). *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sears, D. O., R. R. Lau, T. R. Tyler, & H. M. Allen, Jr. (1980). "Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting." *The American Political Science Review*, 74(3): 670-684.
- Silver, B. D. (1987). "Political Beliefs of Soviet Citizens: Sources of Support for Regime Norms." In J. R. Millar (ed.), *Politics, Work, and Daily Life in the USSR: A Survey of Former Soviet Citizens*, 100-141. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sims, H. R. (2001). *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Unpublished doctoral dissertation, Catholic University of Leuven.
- Van de Walle, S. & G. Bouckaert. (2003). "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality." *International Journal of Public Administration*, 26(8/9): 891-913.
- Vigoda-Gadot, E. & F. Yuval. (2003). "Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance Revisited: A Follow-Up Study of Causality." *The International Journal of Public Sector Management*, 16(7): 502-522.
- Walker, R. M., G. A. Brewer, G. A. Boyne, & C. N. Avellaneda. (2011). "Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?" *Public Administration Review*, 71(5): 707-717.
- Welch, E. W., C. C. Hinnant, & M. J. Moon. (2004). "Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 371-391.
- Yang, K. & M. Holzer. (2006). "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement." *Public Administration Review*, 66(1): 114-126.
- Zucker, L. G. (1986). "Production of Trust: Institutional Sources of Economic

Structure, 1840 to 1920.” In B. M. Staw & L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, 8: 53-112. Greenwich: JAI Press.

---

**박현신(朴賢信)**: 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 동덕여자대학교 교양대학에서 부교수로 재직 중이다. 최근의 주요 논문으로는 “지방 성인지예산제도에 대한 공무원의 인식 연구”(2018), “지방의회 성과 인식에 대한 경로분석”(2016), “정부조직 관리의 자율성과 제약에 관한 연구”(2016) 등이 있다(park0616@dongduk.ac.kr).

## A Study on Trust in Government: Focusing on Institutional Performance Factors

Hyunshin Park

This study analyzed the relationship between trust in government and institutional performance from a time series perspective. Existing discussions on factors influencing trust in government were reviewed. And among the institutional performance, it was analyzed how the public's evaluation of policy, administrative services, and quality of public servants affects the public's trust in the central government and local governments. For the analysis, data from 「A Survey of Citizens' Perception on Public Administration」 from 2010 to 2019 were used. The main analysis results are as follows. First, compared with the central government, people's trust in local governments has become relatively lower over time. Second, institutional performance factors affecting trust in government varied depending on the timing of measurement. Third, as time passed, the number of institutional performance factors that are important to trust in government increased. These findings provide the following implications. First, it may be difficult to derive universal influencing factors related to trust in government, as the context surrounding trust in government also changes over time. Second, there is increasing room for the government to increase trust in government through the management of institutional performance factors. Third, since understanding the context of trust in government is important, the insights of public officials who read social change are required.

[Key words: Trust in Government, Institutional Performance, Policy Satisfaction]



## 누적 이익/불리가설의 관점에서 본 정년퇴직과 근로소득 불평등

지은정

본 연구는 정년퇴직이 시간의 흐름에 따라 근로소득의 격차를 악화시키는 구조적 요인으로 작용하는지, 한국복지패널 제1~13차 자료를 사용하여 분석하였다. 연구결과 첫째, 평균 퇴직 연령(만 49세) 이상의 근로자는 나이가 들수록 불안정 고용에 종사하는 비율이 높아져서, 정년 연령까지 일하는 근로자는 전체 근로자의 1.2%, 정규직의 2.8%에 불과한 것으로 나타났다. 정년퇴직이 극소수 근로자의 특권인 것을 말해준다. 둘째, 분석시작시점에는 정년퇴직 예정자의 근로소득이 비정년 퇴직예정자보다 1.1배 높지만, 만 60세 이상이 되면 3.8배 높아졌다. 시간이 지날수록 정년퇴직에 따라 경제적 혜택과 불리가 누적되어 소득격차가 커지는 것을 말해준다. 셋째, 대수편차평균으로 측정한 평균 퇴직연령이상 근로자의 소득불평등은 2006년 .479로 높은데, 2018년에는 .609로 더 높아져 시간이 지날수록 더 악화되었다. 소득분위수배율(P90/10) 역시 15.5(2006년)에서 20.7(2018년)로 커져서 고령근로자의 근로소득 불평등이 악화될 뿐 아니라, 양극화되는 것으로 나타났다. 넷째, 근로소득 불평등 요인은 직업특성 중 고용지위의 영향이 가장 크지만, 정년퇴직에 따라 근로소득 불평등의 악화정도가 가장 큰 것으로 나타났다. 정부의 의도와는 달리, 정년퇴직이 생애주기관점의 소득불평등을 악화시키는 구조적 요인으로 작용하는 것을 말해준다. 현 시점에서는 정년연장보다 대다수 고령자의 불안정한 노동문제를 해결하는 것이 더 시급한 것으로 판단된다.

[주제어: 정년퇴직, 불안정 고용, 근로소득 불평등, 누적 이익/불리가설, 마태효과]

### I. 서론

우리나라는 2021년 초고령 사회(super aged society)에 진입하고 2060년에는 전 세계 가운데 고령자 비율이 2번째로 높은 국가가 될 것으로 전망된다(통계청, 2015; 2018). 그나마 인구 고령화는 이제 시작단계에 불과해서(Cahill et al., 2011) 대책마련이 시급하다. 특히, 그동안 소득보장정책과 건강보호정책에 가려져 크게

주목받지 못했던 일자리 대책이 필요하다. 이는 고령자 고용률이 낮은 국가뿐 아니라(프랑스) 비교적 높은 국가(일본, 노르웨이)도 예외는 아니다(OECD, 2013; 2014; 2018). 고령자는 일을 계속함으로써 근로중단으로 인한 경제적 어려움을 겪지 않을 수 있고 삶의 질을 유지할 수 있으며, 기업은 숙련된 근로자를 통해 이윤을 높일 수 있다. 국가차원에서 퇴직 후 노후소득이 준비되지 않은 고령자가 많아지면 소비 지출이 감소해서 기업의 이윤창출이 줄고 일자리가 줄어서 국가경쟁력이 저하되는데, 고령자의 취업률이 높아지면 조세수입이 늘고 재정지출은 감소되는 이점이 있다(Cahill et al., 2011). 이에 OECD에서는 고령자 고용을 활성화하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다(OECD, 2006; 2013; 2014; 2018).

우리나라도 1991년부터 고령자 고용정책을 본격적으로 실시하고 있다. 이 가운데 최근 사회적 현안으로 부상한 정책은 정년연장이다. 일각에서는 정부가 정년연장을 통해 근로자들이 더 오래 일할 수 있도록 지원하고자 하는데, 왜 논란이 되는지 다소 의아할 수 있다. 그러나 근로자의 대부분은 조기퇴직 후 노동시장을 떠나지 못한 채 불안정한 저임금 노동에 종사하고, 공무원, 공기업·공공기관 등의 일부 근로자만 정년까지 일한다면 의견이 상충되는 것을 이해하기 어렵지 않다. 정부가 고령자의 불안정한 노동문제를 해결하는 데는 미온적인 반면, 비교적 정책집행이 용이한 정년연장을 추진하여 열악한 근로조건에서 일하는 대다수의 고령자와 안정된 고용지위에서 정년퇴직하는 일부 근로자와의 경제적 격차가 커져서 부익부 빈익빈이 심화될 것으로 우려되기 때문이다. 정부의 의도와는 달리 정년퇴직이 소득 불평등을 악화시키는 구조적 요인으로 작용할 수 있음을 뜻한다.

그럼에도 불구하고 지금까지 소득불평등에 대한 연구는 개인의 귀속적 지위(ascriptive status, 성, 인종 등)와 본인과 부모의 사회경제적 지위(교육수준, 직업, 소득, 건강 등)를 중심으로 연구되었고, 시간의 흐름에 따라 경제적 자원을 축적할 수 있는 기회구조(opportunity structures)의 함수인 정년퇴직에 초점을 맞춘 연구는 거의 없다. 지금까지 정년(연장)에 대한 연구는 대부분 기업의 노동비용 상승과(최강식 외, 2013; 강성호·정석원, 2015, 남재량, 2018, 남재량·이기재, 2019; 한국경제연구원, 2020) 고용에 미치는 효과(남재량·이기재, 2019; 한국경제연구원, 2019) 혹은 청년일자리와의 관계(한요셉, 2020)에 주목하였고 정년퇴직에 따른 특정 시점의 소득격차와(이정원, 2006; 석상훈·김현수, 2012; 강성호, 2015) 정년연장의 혜택이 일부 계층에 집중됨을 보여준 연구(김진수 외, 2015; 한국경제연구원, 2019)가 있을 뿐이다. 본 논문은 이와 같은 문제의식에 따라 한국복지패널 제1~13차 자료를 활용하여 정년퇴직이 근로소득 불평등을 악화시키는 구조적 요인으로

작용하는지 연구하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 누적 이익/불리가설의 관점에서 본 소득불평등

부익부 빈익빈을 보여줄 수 있는 가설중 하나는 누적 이익/불리가설이다(cumulative advantages/disadvantages hypothesis). 이 가설은 “부자는 더 부자가 되고, 가난한 자는 더 가난해진다”는 Merton(1968)의 마태효과(Matthew Effect<sup>1)</sup>)를 생애주기관점의 불평등에 적용한 것이다(O’Rand, 1996<sup>2)</sup>). 이 가설의 관점에서 보면, 불평등은 특정 시점의 결과가 아니라 인생 초기의 사회적 지위에 따른 기회구조의 혜택과 불리가 시간의 흐름에 따라 누적되어 나타난 결과이다(Crystal, 1996; O’Rand, 1996; 지은정, 2011a 재인용; George, 1993; DiPrete and McManus, 1996; Elman and O’Rand, 2004; OECD, 2017).

생애주기관점에서 불평등을 악화시키는 요인은 교육수준과 성별이 많이 거론되지만, 직업지위(occupational status)도 중요하다. 고위직은 높은 초임에서 출발해서 생산성과 상관없이 연차가 쌓일수록 높아지는 임금체계<sup>3)</sup>, 고용 안정성, 승진 사다리(ladder), 직업훈련 등의 다양한 혜택을 누리며, 질병 발생율과 상해율도 낮아서 건강하고 소득이 높다(Allison et al., 1982; Rosenbaum, 1979; Useem and Karabel, 1986; Elman and O’Rand, 1996 재인용; Henretta and Campbell, 1976; Blossfeld, 1987; Kruger and Pischke, 1992; Pampel and Hardy, 1994; Crystal, 1996; OECD, 2017). 이렇게 소득이 높으면 자산을 축적할 수 있는 기회도 많아서 재산이 많고(Henretta and Campbell, 1976), 장기간의 안정된 노동경력을 바탕으로 민간연금 가입률과 급여액이 높고 사회보장제도의 혜택을 많이 받는다(Palmore, 1965; Fillenbaum, 1971; Kolodrubetz, 1973; Henretta and Campbell, 1976 재인용). 물론 공적연금제도는 소득재분배 기능이 있다. 그러나 수급권과 급

1) 무릇 있는 자는 받아 풍족하게 되고, 없는 자는 그 있는 것까지 빼앗기리라(마태복음 25장 29절)의 성경말씀을 따라 마태효과로 지칭하였다(O’Rand, 1996).

2) 초기 업적이 과대평가(overvalue)된 과학자는 시간이 지날수록 더 많은 명성을 얻는 반면, 과소평가(undervalue)된 과학자는 인정받지 못하며, 이와 같은 초기의 불평등은 시간이 지날수록 더 커진다(Merton, 1968; O’Rand, 1996 재인용).

3) 내부노동시장 일자리는 시장의 수요·공급보다 회사내규와 정책의 영향을 받으며, 임금은 근로자의 생산성보다 직업지위에 따라 결정한다(Thurow, 1975; Blossfeld, 1987재인용).

여수준은 노동소득과 기여기간에 의해 결정되어(Kruger and Pischke, 1992; Pampel and Hardy, 1994) 시장에서 형성된 기회구조의 차이를 반영하기 때문에 소득불평등을 악화시키는 구조적 메커니즘으로 작용한다(Clark and McDermed, 1988; O'Rand et al., 1994; O'Rand, 1996 재인용). 노동경력에 기초한 공적연금이자 산소득만큼 불평등하게 분배된 것도(Crystal, 1996; OECD, 2017) 이를 말해준다.

## 2. 우리나라의 정년제도

우리나라 대법원은 1989년 노동자의 육체가동연한을 60세로 규정한 뒤, 고령자의 고용안정을 위해 2013년 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」을 개정하여 정년을 법제화하였다. 법개정에 따라 정부는 2016년부터 60세 이상 정년제를 본격 시행하고(300인 이상, 2017년부터 300인 미만 실시), 범부처 차원에서 장년고용 종합대책과(2014년 9월) 장년 고용서비스 강화 방안(2016년 10월), 제3차 고령자 고용촉진기본계획(2017년 12월) 등을 수립하여 제도적 기반을 마련하였다(관계부처합동, 2017). 특히, 2019년 2월 대법원이 육체노동자의 노동가동연한을 60세에서 65세로 상향판결하고(대법원, 2019), 정부가 인구고령화 및 생산가능연령인구의 감소에 대비한 인구정책의 일환이자, 노인빈곤감소를 위해 정년연장을 발표하면서(기획재정부, 2019; 정현수, 2019) 사회적·정책적 관심을 받게 되었다. 고용노동부는 정년연장에 신중한 입장을 표명하면서도(진달래, 2019) 고령자 고용연장을 위해 60세 이상 고령자 고용지원금 상향, 고령자 계속고용장려금 신설, 신중년 적합직무 고용장려금 확대, 고령자 고용연장을 위한 사업체 컨설팅 확대, 계속고용제도 도입 검토를 발표하였다. 이 가운데 계속고용제도는 60세 정년 이후 일정연령까지 고용연장 의무를 부과하되, 기업이 재고용, 정년연장, 정년폐지 가운데 선택할 수 있도록 하여(기획재정부, 2019) 실질적으로 정년연장 논의가 본격화된 것으로 보인다(김혜지, 2020; 최우영, 2020).

그러나 정부가 60세 정년을 산업현장에 안착시키고자 법·제도적 기반을 마련하며 노력했지만, 현장에서는 명예퇴직과 조기퇴직 관행이 여전히 지속되고 있다(관계부처합동, 2014; 2017). 정년이 고용을 보장하기보다 노령화된 노동력을 퇴직시켜 인건비 지출을 억제하여 경영을 합리화하려는 기업의 수량적 고용조정수단으로 사용되는 경향이 있기 때문이다. 기업입장에서 정년은 고용관계를 종결할 수 있는 합법적인 장치인데, 정년이 연장됨으로 인해 저성과자에 대한 퇴출이 사실상 차단되고 인사적체 등 기업 내부 인사관리 부담, 청년층 신규채용에 대한 부담 특히, 연

공서열형 임금체계로 생산성보다 높은 임금을 받는 고령자의 노동비용 부담이 더 커진 것으로 보여진다(Lazear, 1979; 지은정, 2011b 재인용; 류기정, 2012; 오계택 외, 2013). 실증 분석에서도 임금증가율이 높고 근속기간이 긴 임금근로자는 강제 퇴직할 가능성이 높고, 고용주가 고령근로자의 노동비용이 생산성보다 높다고 인식할수록 고령자를 덜 채용하는 것으로 나타났다(지은정, 2011b; 2017). 또한 강성호·정석원(2015)의 추정에 따르면, 정년연장 대상자(54~59세)의 근로기간이 늘어나서 근로자 1인당 950만 원의 퇴직급여가 추가로 필요하고, 최강식 외(2013)의 연구에서도 임금프로파일의 변화없이 단순히 정년을 연장하면 기업의 인건비 부담이 상당한 수준으로 높아지는 것으로 나타났다. 60세 정년제 실시가 1인당 실질 노동비용을 높여서 고용에 부정적인 효과를 미치며 상당수의 사업체에 부담으로 작용하는 것을(남재량, 2018; 남재량·이기재, 2019) 말해준다. 여기에 정년을 65세로 연장하면 60~64세 고용에 따른 추가비용이 총 15.9조원에 이르러(한국경제연구원, 2020) 고령자 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

### 3. 선행연구

#### 1) 고용지위 및 고용안정성과 소득불평등

직업이 구조적인 사회불평등의 모든 측면을 포괄할 수 없지만, 현대 산업사회에서 직업은 사회적 혜택과 불리를 나타내는 강력한 지표이다. 직업에 따라 생활기회(life chance)의 차이가 달라져서 직업을 중심으로 한 구조화된 불평등은 사회불평등과 밀접하게 관계되어 있다(로즈매리, 1993). 특히, 고용지위와 고용안정성의 영향이 크다. Jenkins(2005)과 Mayer(2005)의 연구에 의하면, 상용직 근로자와 조기퇴직자, 장기실직자, 불안정 근로자와의 소득격차가 시간이 지날수록 더 커진다. Johnson and Webb(1993)의 연구에서는 경제활동의 변화가 소득불평등 변화의 1/3을 설명하고(Jenkins, 1995재인용), Jenkins(1995)의 연구에서도 소득지위(earnings status)가 전체 소득불평등의 1/2를, 그 다음이 고용지위인 것으로 나타났다. 직업이동에 따른 임금변화도 내부 노동시장에서의 이동은 임금상승을 동반하는 비율이 높지만, 외부 노동시장으로의 직업이동은 낮아진다(DiPrete and McManus, 1996). 반면, 노동경력이 길고 안정적인 근로자가 연금혜택을 가장 많이 받아 윤택하다(Mehdizadeh and Luzadis, 1994; O'Rand, 1996 재인용), 일본도 고령자 고용률이 높지만 불확실한 퇴직으로 인해 고령근로자의 2/5가 비정규직의 저

임금 일자리에서 일하고 사회보장의 보호를 적절히 받지 못하며 고용의 질이 낮다(OECD, 2018). 우리나라 역시 고용의 질적인 불평등과 양극화를 심화시키는 주된 요인은 비정규직의 급증과 노령층의 질 낮은 일자리이고, 비정규직이 정규직에 비해 하층 일자리 증가에 크게 기여하고 고용의 질이 뚜렷하게 낮으며(남춘호, 2011) 정규직 대비 임금격차가 커지는 것으로 나타났다(이병훈, 2009). 직업지위의 차이가 경제적 자원을 축적할 수 있는 기회를 차별화해서 시간이 지날수록 불평등을 악화시키기 때문이다(Crystal and Shea, 1990; Crystal, 1996 재인용; O'Rand, 1996; Jenkins, 2005; Mayer, 2005; OECD, 2017). 특히, 젊은 세대는 현세대 노인보다 불평등이 더 심화될 것으로 예측되어(OECD, 2017) 정책적으로 관심을 가질 필요가 있다.

## 2) 정년퇴직과 소득불평등

근로자가 퇴직을 늦추면 퇴직 전뿐 아니라, 퇴직 후에도 높은 삶의 질을 누릴 수 있다(Costa, 1998). 비정년 은퇴자는 빈곤층에게 주어지는 정부보조금에서 우위를 보이며 빈곤위험이 높지만, 정년은퇴자는 총소득과 자산소득, 공적연금소득이 비정년 은퇴자에 비해 높다(이정원, 2006). 이처럼 주된 일자리에서 정년까지 고용을 보장받고 생애 근로를 마감한 노인 가구주는 연금보상과 혜택을 많이 받아서 은퇴 후에 풍족한 노후생활을 하고 빈곤에 빠질 가능성이 낮는데(석상훈·김현수, 2012), 최근 정년 60세 의무화 조치로 대상 근로자의 국민연금 소득대체율과 퇴직연금이 더 높아질 것으로 추정되었다(강성호, 2015). 정년까지 일할 수 있는 근로자는 조기퇴직자보다 경제적으로 윤택한 것을 말해준다.

국민들도 정년연장이 생활안정에 기여할 것이라는 기대로 찬성하고(김성근·장지원, 2019), 학술적으로도 정년제도의 고용안정효과를 보인 연구도 있다(방하남·신인철, 2011; 조동훈, 2014; 남재량·이기재, 2019<sup>4)</sup>). 그러나 우리나라에서 정년퇴직할 수 있는 상용직 임금근로자는 전체 취업자의 절반에 불과하다(52.5%). 그나마 상용직도 모두 정년까지 일할 수 없다. 가장 오래 근무한 자리에서 이직한 근로자의 정년퇴직률이 2000년대 중반만 해도 11.2%였는데(2005년) 60세 정년의무화 이후 7.1%로 더 낮아졌다(2019년. 통계청, 2010a; 2019a; 2019b). 우리나라는 조기

4) 정년연령이 높아지면, 근로자의 실제 은퇴시점과 은퇴계획을 늦추는 요인으로 작용하며(조동훈, 2014) 정년제도가 있는 기업이 없는 기업보다 고용안정 효과가 있는 것으로 나타났다(방하남·신인철, 2011). 또한 정년을 60세 이상으로 의무화하기 전보다(57.6세) 정년연령이 평균 2.9세 연장된 것으로 나타나기도 하였다(60.5세. 남재량·이기재, 2019).

퇴직을 종용하는 분위기가 만연되어 정년퇴직보다 명예퇴직하는 비율이 높는데(최가영 외, 2001; 장지연, 2002; 조준모, 2004; 방하남 외, 2005; 지은정, 2011b 재인용; 전병유 외, 2008), 정년이 60세로 연장되어 희망·명예퇴직이 전 방위적으로 확산되었다(정서진, 2019; 한국경제연구원, 2019<sup>5)</sup>). 비교적 직업경력이 안정적인 베이비붐 세대 고용보험 피보험자(191.4만 명)도 연13~15만 명만(6.8~7.8%) 정년연장으로 고용유지가 가능할 것으로 추계되었고(권혜자, 2019), 근로자가 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 연령도 2005년 53세(평균)에서 2014년 49.1세로 낮아진 뒤 지금까지 지속되고 있다(통계청, 2014; 2019a). 정년제가 근로생애를 연장시키기(56%)보다 단축시키는 결과를 낳을 것이라는 우려가 컸는데(92%. 장지연, 2003) 정부지원에도 불구하고 퇴직연령은 더 빨라지고 정년퇴직자의 비율은 더 감소하였다.

그나마 정년연장의 혜택이 동일한 것도 아니다. 김진수 외(2015)의 연구에 따르면, 정년연장으로 노후소득이 가장 크게 증가한 근로자는 연공성이 높은 고임금 근로자이다. 한국경제연구원(2019)의 연구에서도 정년연장의 혜택은 정년까지 근로조건(높은 임금과 고용안정성 등)이 좋은 ‘대기업·정규직·노조’ 임금근로자의 7.2%에 적용되는 것으로 나타났다. 내부 노동시장에서 전 생애에 걸쳐 높은 수준의 사회적 보호를 받으며, 회사의 울타리 안에서 정년까지 혜택을 받는 근로자와 불안정한 고용상황에 놓인 구직자 그리고 조기퇴직자와의 불평등은 시간이 지날수록 혜택과 불리가 누적되어 계층화된다(O’Rand, 1996; Mayer, 2005). 지금까지 소득불평등에 영향을 미치는 제도적 요인은 최저임금과 EITC 등이 주목받았지만(Jencks, 2002), 정년퇴직에 따라 생애자원을 축적할 수 있는 기회의 차이가 커질 수 있음을 말해준다. 본 연구도 정년퇴직이 소득불평등을 악화시키는 요인일 것으로 예측한다.

### 3) 인구사회학적 특성과 소득불평등

소득불평등의 주요 요인으로 지목되는 인구사회학적 특성은 교육수준, 성별, 건강상태, 가구형태를 들 수 있다. 첫째, 교육수준이 낮은 사람들은 2차 노동시장 혹은 주변(peripheral) 노동시장에 진입하여 교육이 거의 필요 없는 미숙련의 단순한 직무들로 가득 찬 일을 하기 때문에 임금이 낮고 시간이 지나도 임금상승률이 미미하다. 승진기회와 부가급여(fringe benefit)도 거의 없고 사회보험의 수급권을 획득하지 못하거나, 수급자가 되어도 급여수준이 낮다. 그나마 고용불안정으로 근로기간이 짧

5) 60세 정년 시행 전에는 조기퇴직자가 연평균 37.1만 명이었는데, 60세 정년 시행 이후 51.4만 명으로 증가한 것도(한국경제연구원, 2019) 이를 말해준다.

고) 잦은 실직과 장기실업으로 경제적 어려움을 겪는다(Elman and O'Rand, 1996; Henretta and Campbell, 1976; Blossfeld, 1987; Kruger and Pischke, 1992; Pampel and Hardy, 1994; Crystal, 1996; OECD, 2017).

둘째, 성별 역시 소득불평등의 주요 요인이다(Blossfeld, 1987; George, 1993; Jenkins, 1995; Moen, 1996; Elman and O'Rand, 2004; Mayer, 2005). 노동시장에서의 성별 직종분리(sex-specific occupational segregation)와 임금격차는 오랜 과제이다. 성별 교육격차가 축소되어도 여성은 남성에 비해 여전히 직업위계상 낮은 일자리, 막다른 일자리(dead-end jobs)에서 일한다. 이는 입직시점뿐 아니라, 인생 후반에도 마찬가지이다. 출산으로 경력이 단절되거나 공백이 발생하면 더더욱 질 좋은 일자리로 진입하기 어렵다(Blossfeld, 1987; Jenkins, 1995; Elman and O'Rand, 2004). 이를 보여주듯 여성은 남성에 비해 생애 노동경력이 짧고 생애소득이 낮으며 더 빨리 퇴직한다(DeViney and O'Rand, 1988; George, 1993 재인용). 이렇게 노동경력이 불안정하고 질 낮은 일자리에서 일하는 여성은 남성보다 연금 혜택을 받지 못하고, 수급자가 되어도 급여수준이 낮다(Moen, 1996). 우리나라도 외환위기 이후 여성의 상위일자리와 중위일자리로의 진출이 늘었지만, 상당수의 여성들은 경력발달과 무관한 저임금 노동자가 되어 하위일자리에서 일하는 비율이 높다. 또한 여성은 노동경력에 적합한 성과를 받지 못하며, 성별에 따라 상이한 보상체제로 임금수준이 낮은(전병유·김복순, 2005; 김남주, 2015; 이순미, 2015) 반면, 정년퇴직할 가능성은 낮다(이정원, 2006).

셋째, 소득계층에 따라 건강불평등이 크지만 건강이 노동시장의 불평등에 영향을 미치고(OECD, 2017), 직업에 따른 불평등과 상관관계가 있다(Reid, 1981; 로즈매리, 1993 재인용). 건강이 조기퇴직의 주요 결정요인이며(Quinn, 1977; Clark and Johnson, 1980; Cullinan, 1979; Gusgafson, 1982; Bazzoli, 1985 재인용; Gordon and Blinder, 1980), 건강악화로 노동공급이 줄기도 하지만(함선유, 2016) 사회경제적으로 열악한 환경에 처한 고령자들은 건강하지 못해도 생계유지를 위해 오래 일한다(우해봉, 2014). 그러나 건강이 나쁘면 경제활동에 제약을 받기 때문에 근로시간을 줄이거나 노동 강도를 낮춰서 일하는 반면, 안정된 노동경력으로 소득이 높은 사람은 건강상실로 인한 소득(자산)손실이 적어서 불평등이 더 커진다(Crystal, 1996; Mayer, 2005; OECD, 2017).

넷째, 가구구성 역시 소득불평등과 관련되어 있다. 1인 가구가 모두 경제적 취약계층은 아니지만, 소득수준이 낮고 직업지위도 낮은 경향이 있다(George, 1993).

6) 교육수준이 낮은 사람은 일찍 은퇴하지만, 높은 사람은 더 오래 일한다(OECD, 2017).

사회경제적 지위와 상관없이 비혼이 증가하기도 하지만, 경제적으로 불안하면 결혼을 미루거나 이혼하는 경우가 많은데, 이들 가구는 외벌이이기 때문에 소득이 낮다(Jenkins, 1995). 생계부양자가 실직하거나 저임금 일자리에 일하면 배우자나 다른 가구원이 노동시장에 진입하여 가구소득의 감소를 보충할 수 있는(Burtless and Jencks, 2003) 것과 다르기 때문이다. 고령자도 1인 가구가 증가해서 가구구성에 따른 소득불평등을 살펴볼 필요가 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 연구자료

본 논문의 분석자료는 「한국복지패널(Korea Welfare Panel Study)」 제1~13차이다. 한국복지패널은 인구주택총조사에서 확률비례추출한 국민생활실태조사로부터 총 7,000가구를 표본으로 선정하여 최종 7,072가구를 패널가구(가구원 14,463명)로 구축한 후(2006년) 우리나라에서 2번째로 규모가 큰 패널조사로 매년 실시되고 있다. 현재 13차(2018년)까지 자료가 공개되었고, 소득과 경제활동상태 등 국민의 생애주기별 변화를 파악할 수 있어서(한국복지패널 홈페이지) 본 연구에 적합하다.

자료는 1~13차까지의 연도별 자료를 결합하였고(가구+개인자료), 경제활동이 개인차원에서 이뤄짐을 고려하여 개인단위로 분석하였다(모수추정 개인가중치 부여<sup>7)</sup>). 분석은 법적 퇴직연령인 만 60세가 되는 시점의 근로소득 불평등을 측정하기 위해 분석시작시점 당시(제1차, 2006년) 만 49세 이상 근로자(3,165명)를 대상으로 삼았다. 만 49세는 분석종료시점에 만 60세가 되며, 우리나라 평균 퇴직연령이기 때문에 노동시장의 불평등을 측정하기에 적절하다고 판단된다.

근로자는 ILO의 취업자 기준에 따라 소득을 목적으로 지난 1주일 동안 1시간 이상 일한 경우를 뜻한다(Andreß and Lohman, 2008). 한국복지패널도 소득을 목적으로 주당 1시간 이상 일한 사람을 취업자로 파악하여 본 연구도 이 기준을 사용하였다. 다만, 근로자 가운데 정부지원사업(공공근로, 노인일자리사업 등) 참여자와 분석시작시점 이후 실직을 경험한 고령자를 제외하고 2,952명을 최종분석하였다.

7) 한국복지패널은 1차 조사 당시 저소득층을 과대표집하여 불안정 노동자도 과대표집되었을 수 있어 모수추정 개인가중치(중단면)를 부여한 후 분석하였다.

## 2. 분석방법

### 1) 소득불평등 측정

소득불평등을 측정할 때 가장 많이 사용하는 방법은 지니계수(Gini Coefficient)이다. 지니계수는 Lorenz Curve를 기초로 가로축은 가장 가난한 사람부터 가장 부유한 사람을 정렬하고(cumulative %), 수직축은 인구의 각 %가 소유한 소득을 나타낸다. 만일 모든 사람들이 동일한 소득을 가진다면 즉, 지니계수가 0이면 로렌즈 곡선은 사선(45°)과 일치하고 소득불평등이 심할수록 45°에서 멀어지며 지니계수는 1에 가까워진다. 지니계수는 모든 소득들( $y_i, y_j$ ) 간의 차이를 반영하는 지수로(식①. Evans et al., 2004), 다른 조건이 같을 경우 부유한 사람에게서 가난한 사람에게로 소득이 이전되면 불평등지수는 감소해야 한다는 원칙과(Pigou-Dalton Transfer sensitivity) 모든 소득이 동일하게 변하면, 불평등 측정치가 변하면 안 된다는 원칙(mean independence) 그리고 불평등 지수는 소득의 절대적 분포가 아니라 상대적 분포에 좌우되기 때문에 인구의 규모가 변해도 불평등지수는 변하면 안 되는 원칙(Population size independence), 소득분포상 A와 B의 위치가 바뀌어도 불평등 지수가 변하면 안 된다는 원칙(대칭성. symmetry)을 충족한다(Evans et al., 2004; World bank, 2005).

그 다음 많이 사용되는 불평등 지수는 일반화된 엔트로피(Generalized Entropy. GE) 지수로(식②), 불평등지수가 가져야 할 원칙을 모두 만족한다. GE는 0에서 ∞의 값을 가지며 완전히 평등하게 분포되었을 때 0의 값을 가지며, 불평등할수록 수치가 높아진다. 식②의  $\bar{y}$ 는 평균소득이며,  $y_i$ 는  $i$ 번째 가구의 소득,  $N$ 은 총 가구 수,  $\alpha$ 는 소득분포상의 소득간 차이를 나타내는 실수로 모든 값을 가질 수 있다.  $\alpha$  값이 낮을수록 저소득자의 소득변화에 민감하고,  $\alpha$  값이 높을수록 상위소득계층의 소득변화에 민감하다. 가장 많이 사용되는  $\alpha$ 는 0, 1, 2로 이 가운데 GE(0)는 대수 편차평균(Mean Log Deviation)을 나타낸다(식③. World bank, 2005).

$$G = \sum_i \sum_j |y_i - y_j| 2n^2 \bar{y} \dots\dots\dots \text{식①}$$

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha+1)} \left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right] \dots\dots\dots \text{식②}$$

$$GE(0) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \ln \left( \frac{y_i}{y} \right) \dots\dots\dots \text{식③}$$

본 연구는 보편적으로 사용되는 지니계수와 대수편차평균을 사용하였다. 고소득 계층에서 저소득계층으로의 소득이전은 타일지수보다 지니계수가 더 크게 나타나지만, 지니계수와 타일지수는 소득하위계층보다 중간계층의 소득이전에 더 민감하며(Evans et al., 2004<sup>8)</sup>) 특히, 지니계수는 하부집단의 소득불평등이 증가해도 불평등이 감소한 것으로 나타난다. 이로 인해 가난한 계층의 소득점유율이 낮아졌는데도 불구하고 소득불평등이 개선된 것으로 결론 내릴 수 있어서 정부가 소득분배 개선을 목표로 정책을 수립할 때 지니계수만으로 측정하면 한계가 있다(Jenkins, 1995). 반면 대수편차평균은 고소득자보다 소득분포의 하위에 속한 사람들의 소득 차이에 더 반응해서(Evans et al., 2004) 본 연구도 대수편차평균을 사용하고, 보편적으로 사용되는 지니계수도 분석하였다. 또한 상대적으로 어떤 계층의 소득이 악화/개선되었는지 파악하기 위해 소득분위수배율(percentiles)을 분석하였다. 소득분위수배율은 가장 가난한 사람부터 가장 부유한 사람으로 정렬한 뒤, 5분위(quintiles) 혹은 10분위(decile) 즉 소득상위 10%의 소득이 소득하위 10%의 몇 배 인지를 측정하는 것으로서, 측정방법도 단순하고 이해하기 쉬워서 널리 사용되고 있다. 다만, P90/10은 중간계층의 소득분포에 대한 정보에 대해 알기 어려워져서(World Bank, 2005), 본 연구는 고소득층과 중간소득층, 저소득층과 중간소득층의 소득분포를 알 수 있는 P90/50, P10/50도 분석하였다.

## 2) 집단간 소득불평등 분해(sub-group decomposition)

소득불평등 지표만으로는 어떤 계층의 소득이 상대적으로 더 악화되었는지 불평등의 원인을 파악하기 어렵다. 소득불평등 요인을 파악하기 위해서는 인구특성에 따른 집단별로 소득불평등을 분해해서(decomposition) 불평등 기여도를 분석해야 한다. 불평등은 집단간(between group) 불평등과 집단내(within group) 불평등으로 구성되는데, 하부집단(subgroup)에 따라 소득격차가 크다면 집단간 불평등이 전체 불평등을 촉발한 것으로 볼 수 있다. 특히, 집단내 불평등보다 집단간 소득격차로 인한 불평등이 크다면, 정책은 집단간 불평등을 축소하고 가장 소득이 낮은 집단에 초점을 맞추어야 한다. 이와 같은 실태와 불평등의 주요 요인을 알기 위해서는 불

8) 지니계수와 타일지수의 상관계수는 .964로 상당히 높다(Evans et al., 2004)

평등 지수를 집단별로 분해해야 한다. 일반적으로 소득불평등의 주요 결정요인인 교육, 성, 직업특성(직종 등)을 기준으로 분해한다(World Bank, 2005).

한편, 지니계수는 가법성 공리를 충족하지 못하며 한 사회의 지니계수와 집단간 지니계수 그리고 집단내 지니계수의 합이 일치하지 않아서 하부집단에 따라 분해하는데 한계가 있지만(Evans et al., 2004; World Bank, 2005), 대수편차평균 GE(0)은 집단간 불평등과 집단내 불평등으로 분해할 수 있다. 대수편차평균을 집단별로 분해하면 식④와 같다. 집단간 소득불평등 분해는 하부 집단의 평균 소득(subgroup mean incomes), 인구비율(population shares) 그리고 불평등 지수(inequality values)를 이용하여 분해하는 것으로(Mookherjee and Shorrocks, 1982) 식④의 첫 번째 항은 집단내 불평등 즉, 각 하부 집단내 불평등의 합에 가중치를 부여한 것이고, 두 번째 항은 집단간 불평등(집단별 평균소득의 차이로 인한 불평등)을 의미한다(Jenkins, 1995; World Bank, 2005).

$$GE(0) = \sum_{i=1}^N \frac{1}{N} \ln\left(\frac{Y}{Y_i N}\right) = \sum_j \left(\frac{N_j}{N}\right) L_j + \sum_j \frac{N_j}{N} \ln\left(\frac{N_j/N}{Y_j/Y}\right) \dots\dots\dots \text{식④}$$

### 3) 변수의 조작적 정의

#### (1) 소득

경제적 불평등은 어떤 소득으로 측정하는지에 따라 달라지는데(Evans et al., 2004), 본 연구는 근로소득(earnings income)으로 불평등을 분석하였다. 임금불평등의 증가가 소득불평등의 증가를 설명하는 가장 큰 요인이며(Jenkins, 1995) 임금불평등이 가구소득으로 측정한 불평등보다 크다(Evans et al., 2004).

우리나라도 1990년대 말 외환위기 이후 고용률이 높아졌지만<sup>9)</sup>, 노동시장의 유연화로 비정규직과 저임금 일자리가 증가하며 고용의 질이 하락하고 노동시장의 불평등과 양극화가 심화되었다<sup>10)</sup>. 일자리 양극화가 노동소득의 양극화와 동의어는 아니지만, 1990년대 중반 이후 노동시장의 일자리 양극화와 임금격차가 함께 악화

9) 2000년 15세 이상의 고용률은 58.5%에서 2018년 60.7%로 높아졌다(통계청 KOSIS. 연령별 경제활동인구 총괄).

10) 우리나라의 소득불평등은 OECD 35개국 가운데 칠레(0.441)에 이어 2번째로 높아서(0.419. OECD Stat 홈페이지) 빈부격차가 큰 미국(Jencks, 2002. 0.411)보다도 높다. 2018년 이후 소득 1분위 소득이 전년 동기대비 감소한(14.6%) 반면, 5분위 소득은 증가(10.5%)하여 소득격차가 더 커진 것도(통계청, 2019c) 이를 말해준다.

된 것으로 관측되고(김남주, 2015), 노동시장의 근로소득 불평등은 비노년기뿐 아니라 노년기에도 전체 소득불평등을 악화시키는데 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다(전병유·김복순, 2005; 남춘호, 2011; 장지연·이병희, 2013; 이병희, 2014; 2016; 임병인·강성호, 2016; 최제민 외, 2017; 공주·신광영, 2018). 무엇보다 본 연구는 정년퇴직에 따른 근로소득의 격차를 주요 연구문제로 삼아서 근로소득 불평등을 분석하였다. 근로소득은 임금소득과 사업소득(자영업자와 고용주<sup>11)</sup>), 부업소득을 합한 금액이며(세전, 만원 단위, 전년도 소득), 본 연구는 개인을 분석단위로 삼아서 근로소득도 개인단위로 측정하였다.

(2) 소득불평등 요인

누적 이익/불리가설과 선행연구를 바탕으로 본 연구에서 주목한 소득불평등 요인은 7가지이다. 첫 번째 요인은 정규직과 비정규직·비임금 근로의 고용지위이다.

〈표 1〉 고용지위 측정

구분	한국복지패널 제1차		한국복지패널 제2차			한국복지패널 제3~13차			
	고용형태	근로시간 형태	고용관계	근로시간 형태	근로계약유무, 근로지속가능성	고용관계	근로계약 유무	근로지속 가능성	
정규직	정규직	전일제	직접고용	전일제	지속가능 무기근로	직접고용	무기계약	지속가능	
		시간제			지속불가능 무기근로				간접고용
비정규직	비전형	전일제			유기근로	지속가능 유기근로	특수고용	유기계약	지속가능
		시간제				지속불가능 유기근로			
	한시적	전일제	시간제			-	-		
		시간제	간접고용	-		-	-		
-	-	특수고용	-		-	-			
비임금 근로자	고용주/자영업자/무급가족종사자								

자료: 「한국복지패널 유저가이드」를 바탕으로 작성함. 한국복지패널 홈페이지

11) 사업소득은 자영자 및 사업주의 사업소득, 농림수산업소득, 어업소득, 기타근로소득의 합으로 연간 순소득(연간 매출액 - 연간 총비용)을 의미한다(세전),

한국복지패널 제1차 조사는 임금근로자 가운데 고용형태(한시적/비전형/정규직)와 근로시간을 기준으로 한시적 근로자(시간제, 전일제), 비전형 근로자(시간제, 전일제) 그리고 시간제 정규직 근로자를 비정규직으로, 전일제 정규직을 정규직으로 구분하였다. 제2차 조사에서는 고용관계(직접/간접/특수고용)와 근로시간형태, 근로계약유무(근로지속가능성)를 기준으로 직접고용의 전일제로 지속가능한 무기근로를 정규직으로, 그 외는 비정규직으로 정의하였다. 제3~13차는 고용관계, 근로시간형태, 근로계약유무, 근로지속가능성의 4가지를 기준으로 직접고용형태의 전일제 무기 계약직으로 근로가 지속가능한 근로자를 정규직으로, 그 외는 비정규직으로 조사하여 본 연구도 이 기준을 따랐다. 그리고 임금근로자가 아닌, 자영업, 고용주, 무급가족종사자는 비임금 근로자로 분류하였다(〈표 1〉참고).

〈표 2〉 소득불평등 요인

구분	범주		자료 및 분석기간
고용지위	정규직/비정규직·비임금 근로자(〈표 1〉 참고)		한국복지패널 1~13차
고용 안정성	정규직 종사자 (정규직 지속기간 1~13년)	정규직 1~3년	
		정규직 4~6년	
		정규직 7~9년	
		정규직 10~12년	
		정규직 지속(13년)	
	정규직 비종사자 (정규직 지속기간 0년)	비정규직 지속(13년)	
비임금 근로 지속(13년)			
비정규직 ↔ 비임금 근로 전환			
퇴직유형	정년퇴직	평균 퇴직연령 이후 정규직 지속(13년) 근로자	
	비정년 퇴직	평균 퇴직연령 이후 정규직 1~12년 근로자	
교육수준	무학/초등학교/중학교/고등학교/(전문)대졸 이상		
성별	여성/남성		
건강상태	(매우)안 좋음/보통/(매우) 좋음		
가구형태	1인 가구/ 2인 이상 가구		

둘째, 고용안정성은 각 연도의 고용지위를 구한 후, 분석기간(제1~13차) 중 정규직 지속기간(0~13년)과 고용지위의 변화를 기준으로 범주화하였다(〈표 2〉 참고). 정

규직 지속기간은 0년, 1~3년, 4~6년, 7~9년, 10~12년, 13년으로 범주화하고 정규직 근속기간이 0년인 근로자의 경우 비정규직과 비임금 근로자가 혼재되어서 이를 구분하기 위해 각각 비정규직 지속기간 13년, 비임금 근로기간 13년 그리고 비정규직과 비임금 근로로 전환하며 일을 지속한 근로자로 구분하였다.

셋째, 정년퇴직에 따른 소득불평등은 비임금 근로자와 비정규직은 정년이 적용되지 않아서 제외하고, 분석시작시점(만 49세 이상) 당시 정규직 근로자가 분석종료시점(만 60세 이상)에도 정규직으로 일하면 정년퇴직(예정)으로, 그 외는 비정년퇴직으로 분류하였다. 넷째, 교육수준은 무학, 초등학교, 중학교, 고등학교, (전문)대졸 이상으로 분류하고 다섯 번째, 성별은 여성, 남성으로 여섯 번째, 건강상태는 (매우)안 좋음/보통/(매우)좋음으로 범주화하였다. 일곱 번째, 가구형태는 1인 가구와 2인 이상 가구로 구분하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 고용지위 및 고용안정성과 정년퇴직

고용지위별 구성비를 보면, 분석시작시점 당시 만 49세 이상 근로자 가운데 정규직은 20.9%, 비정규직은 29.7%, 비임금 근로자가 49.4%로 비정규직과 비임금 근로자가 대부분을 차지한다(79.1%). 우리나라 전체 취업자 가운데 임시·일용직과 비임금 근로자가 61.1%인 것을(2008년 기준. 통계청, 2010b<sup>12</sup>) 고려하면 49세 이전에 생애 주된 일자리를 떠나 비정규직과 자영업으로 밀려난 것으로 보여진다. 공식 임금근로자로 출발해서 중년기에 조기퇴직한 후 임금근로 일자리에 재진입하지 못하고 자영업 또는 주변노동의 비공식부문으로 이동하거나 비공식부문 내부에서 이동하는 것으로 나타난 선행연구 결과와(지은정, 2012; 최선영·장경섭, 2012) 같다.

12) 한국복지패널 1차 18세 이상 취업자의 고용지위는 정규직 39.3%, 비정규직(35.1%)·비임금 근로자(25.6%. 총 60.7%. 모수추정 개인가중치 부여)로 통계청의 임시·일용직(30.7%) 비임금 근로자(30.4%)의 비율(61.1%)과 비슷하다.

〈표 3〉 분석대상자의 고용지위별 구성비(2006~2018년)

(단위: %)

구분	정규직	비정규직	비임금 근로자	합
2006년(1차)	20.9	29.7	49.4	100.0
2007년(2차)	26.7	24.4	48.9	100.0
2008년(3차)	29.0	20.9	50.1	100.0
2009년(4차)	24.9	23.9	51.2	100.0
2010년(5차)	24.9	22.2	52.9	100.0
2011년(6차)	24.8	22.2	53.0	100.0
2012년(7차)	20.6	26.9	52.5	100.0
2013년(8차)	20.8	27.3	51.9	100.0
2014년(9차)	18.4	28.8	52.8	100.0
2015년(10차)	17.9	28.4	53.7	100.0
2016년(11차)	13.9	31.4	54.7	100.0
2017년(12차)	14.9	32.8	52.3	100.0
2018년(13차)	13.6	33.2	53.2	100.0

주: 결측치를 제외한 수치임.

자료: 한국복지패널 1~13차 원자료(모수추정 개인가중치 부여)

정규직 비율은 근로자가 만 55세 이상이 되는 시점부터(2012년) 감소하여 만 60세 이상이 되면 13.6%로 감소한다. 또한 만 49세 이후 정규직으로 1년이라도 종사한 고령자는 43.9%로 근로자 100명 가운데 44명으로 낮고 정규직 근속기간이 1~3년인 비율이 48.8%(〈표 4〉의 비율Ⅱ)로 만 6년 이하의 단기간 정규직 종사자가 65.6%를 차지한다(〈표 4〉 참고). 특히, 만 60세 정년까지 고용을 보장받는 비율은 1.2%이고, 정규직 종사자 중에서도 2.8%로 극히 적다. 60세 정년까지 일할 수 있는 근로자도 극소수에 불과하고, 생애기간에 걸쳐 근로안정성이 높은 정규직이라고 해도 만 60세 퇴직은 일부 계층만 누릴 수 있는 특권인 것을 말해준다.

지난 13년 동안 정규직으로 일한 경험이 없는 정규직 비종사자는 56.1%로, 근로생애 후반에 고용불안을 겪는 고령자 비율이 높다. 이 가운데 비정규직을 13년 동안 지속한 근로자는 1.0%로 매우 적고, 비임금 근로를 13년간 지속한 근로자가 20.8%, 비정규직에서 비임금 근로 혹은 비임금 근로에서 비정규직으로 전환하여 소득활동을 지속한 고령자는 34.3%로 나타났다. 불안정 고용을 전전한 이들은 그나마 비정규직보다(평균 2.37년), 비임금 근로자로 일하며(5.71년) 60세에 이르는

것으로 보여진다. 평생직장이 현실세계에서 더 이상 가능한 시나리오는 아니지만 (OECD, 2017) 고령자의 노동시장이동은 나이가 들수록 빈번하지 않다. 특히 퇴직 시기가 가까울수록 현 직장에 머무는데(OECD, 2006), 우리나라는 평균 퇴직연령 이후 불안정한 고용상태로 그마저도 고용지위를 바꾸며 소득활동을 유지한 고령자가 많은 것을 볼 수 있다.

〈표 4〉 고용안정성에 따른 고용지위별 지속기간(년)

(단위: %)

고용안정성				고용지위별 지속기간(평균)		
정규직 지속기간	구분	비율 I	비율 II	정규직	비정규직	비임금근로
0년	정규직 비종사자(소계)	56.1	100.0	-	1.68	8.31
	비정규직 지속(13년)	1.0	1.8	-	13.0	-
	비임금 근로 지속(13년)	20.8	37.0	-	-	13.0
	비정규직↔비임금근로 전환	34.3	61.2	-	2.37	5.71
1~13년	정규직 종사자(소계)	43.9	100.0	2.19	2.73	5.30
	1~3년	21.4	48.8	1.67	5.49	2.46
	4~6년	7.4	16.8	4.81	4.39	0.85
	7~9년	7.6	17.3	8.09	2.88	0.46
	10~12년	6.3	14.4	11.1	1.17	0.21
	13년: 정년퇴직(예정자)	1.2	2.8	13.0	-	-
합		100.0	-	5.30	2.72	2.19

주: 결측치를 제외한 수치임.

자료: 한국복지패널 1~13차 원자료(모수추정 개인가중치 부여)

끝으로 분석대상자의 일반적인 특성을 보면(〈표 5〉 참고) 교육수준은 초등학교 이하가 37.5%이고 중학교 19.7%, 고졸 이상은 42.8%로 고졸이상이 초졸이하보다 많다. 성별은 남성근로자(58.9%)가 여성근로자(41.1%)보다 많고, 건강상태는 시간이 지날수록 건강한 고령자의 비율이 다소 낮아진다(2006년 56.1%, 2019년 49.7%). 가구형태는 1인 가구가 7.0%에서 16.3%로 높아진다. 2인 이상 가구가 절대다수이지만 나이가 들수록 1인 가구의 비율이 높아지는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 분석대상자의 일반적 특성

(단위: %)

구분		2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년
교육 수준	무학	7.1	6.9	6.7	6.7	6.7	6.8	6.9
	초등학교	29.5	30.5	30.8	30.7	30.4	30.4	30.6
	중졸	19.8	19.9	19.5	19.6	19.8	19.8	19.7
	고졸	26.4	26.0	25.8	25.8	25.7	25.5	25.3
	(전문)대졸 이상	17.2	16.7	17.1	17.2	17.5	17.6	17.5
성별	여성	41.1	41.1	41.1	41.2	41.1	40.9	41.1
	남성	58.9	58.9	58.9	58.8	58.9	59.1	58.9
건강 수준	(매우)나쁨	25.2	20.9	20.4	17.6	21.5	19.8	20.5
	보통	18.7	28.0	25.7	28.5	31.8	32.3	29.9
	(매우) 좋음	56.1	51.2	53.9	53.9	46.7	47.9	49.7
가구 형태	1인 가구	7.0	7.5	8.3	11.1	12.4	14.7	16.3
	2인 이상 가구	93.0	92.5	91.7	88.9	87.6	85.3	83.7

주: 결측치를 제외한 수치임.

자료: 한국복지패널 1~13차 원자료(모수추정 개인가중치 부여)

## 2. 시간의 흐름에 따른 근로소득 격차

만 49세 이상 근로자의 노동소득은 지난 13년 동안 낮아지는 것으로 나타났다(1,766만원→1,454만원.〈표 6〉참고). 만 18~48세 근로자의 노동소득이 점차 증가하는(1차: 1951→13차: 4186만원. 2.15배) 것과 다를 뿐 아니라, 이들과의 소득격차가 1.1배(2006년)에서 2.9배(2018년)로 더 커진다. 평균 퇴직연령이 지나도 생계유지와 자녀교육, 주택마련, 부모부양, 노후준비 등으로 경제적 필요가 많은 시기인데, 시간이 지날수록 일을 해도 근로소득이 낮아지고 주변화되는 것을 알 수 있다.

그러나 만 49세 이후의 근로소득 추이는 정년퇴직(예정)에 따라 다르다. 분석시작시점부터 종료시점까지 13년 동안 정규직을 유지하고 정년퇴직할 수 있는 근로자의 평균 임금은 3,233만원(1차)에서 6,975만원(13차)으로 2.2배 높아져서 임금수준과 증가율 모두 높다. 노동경력이 안정된 근로자들은 회사특유의(firm-specific) 차별화된 보상구조와 기회 그리고 직업사다리를 통해 시간이 지날수록 경제적 자원을 더 많이 받는 것을(O'Rand, 1996) 볼 수 있다. 또한 분석시작시점에는 정년퇴직(예정)자의 근로소득이 비정년 퇴직자보다 1.1배 높지만, 만 60세 이상이 되면 3.8배 더 높아진다(〈그림 1〉. 6,975만원 vs 1,828만원).

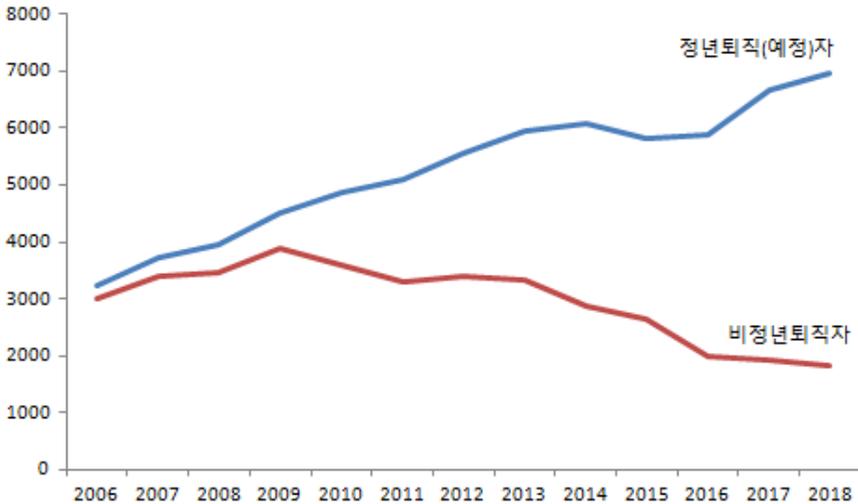
〈표 6〉 고용안정성과 정년퇴직(예정)에 따른 근로소득 추이

(단위: 만원)

고용안정성/정년퇴직여부		'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
고 용 안 정 성	0년(정규직 비종사자)	1370.5	1445.9	1359.2	1597.9	1628.8	1224.2	1315.9	1174.9	1222.6	1342.3	1047.6	1495.6	1181.8
	비정규직 지속(13년)	1418.1	1661.2	1496.2	1526.6	1833.8	1916.9	2012.6	2078.8	1860.3	2375.2	2411.5	2289.3	2623.9
	비임금근로 지속(13년)	1752.9	2189.3	1848.0	2250.0	2191.8	1933.9	2191.5	1978.6	1968.3	2303.5	1733.5	3090.0	2121.1
	비정규직↔비임금근로 전환	1126.0	965.4	1017.8	1115.3	1162.7	767.9	764.3	660.0	748.3	721.5	586.6	500.2	571.9
	1~13년(정규직 종사자)	2164.7	2423.3	2598.2	2767.0	2663.0	2453.9	2526.8	2504.0	2202.3	2154.8	1793.0	1867.2	1802.7
	1~3년	1550.8	1611.1	1730.1	1643.9	1469.7	1213.1	1224.2	1243.3	1302.3	1112.9	1142.3	1198.5	1258.2
	4~6년	1727.0	2248.6	2338.7	2234.0	2171.2	1835.3	1622.7	1492.6	1398.0	2003.6	1275.7	1469.4	1421.0
	7~9년	3415.3	3839.3	4098.2	4598.9	4628.0	4697.4	4949.8	4785.0	2882.9	2467.4	1729.1	1842.9	1884.0
	10~12년	2753.8	3231.8	3442.8	4086.0	3783.8	4155.1	4497.6	4541.2	4606.1	4761.1	3875.1	3688.4	2984.5
	13년	3232.5	3709.9	3946.1	4506.9	4862.4	5111.3	5564.5	5952.7	6091.5	5830.8	5894.4	6674.9	6974.7
	만 49세 이상 근로자 전체	1766.1	1924.5	1970.4	2181.8	2154.6	1765.1	1848.2	1759.3	1653.9	1700.6	1376.3	1659.2	1454.4
	만 18~48세 근로자 전체	1950.8	2144.9	2550.9	2747.9	2996.9	3185.3	3133.5	3402.9	3582.7	3509.7	3833.4	4017.0	4185.6
	정 년 퇴 직	정년퇴직(예정)자	3232.5	3709.9	3946.1	4506.9	4862.4	5111.3	5564.5	5952.7	6091.5	5830.8	5894.4	6674.9
비정년 퇴직자		2994.8	3384.3	3451.0	3878.7	3592.9	3305.0	3409.8	3344.3	2867.0	2657.6	1979.2	1943.9	1827.9

주: 1) 근로소득: 통계청 소비자물가지수(2015=100)로 조정한 수치임.  
 2) 만 연령은 분석시작시점(1차, 2006년) 기준임.  
 3) 정년퇴직에 따른 소득은 정규직 종사자(정규직 지속기간 1~13년)만 분석한 결과임.  
 자료: 한국복지패널 1~13차 원 자료(모수추정 개인가중치 부여)

〈그림 1〉 시간의 흐름에 따른 정년퇴직(예정)자와 비정년 퇴직자의 근로소득 추이 및 격차



주: 근로소득 금액은 〈표 6〉 참고

자료: 한국복지패널 1~13차 원 자료(모수추정 개인가중치 부여)

평균 퇴직연령 이후 고용지위에 따라 소득격차가 큰데, 정년까지 고용을 보장받는지에 따라 소득격차가 더 커지는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 결과는 누적 이익/불리가설을 지지한다.

한편, 정규직 비종사자의 소득은 1,371만원(2006년)에서 1,182만원(2018년)으로 낮은 상태에서 더 낮아졌다(86.2%). 특히, 비정규직과 비임금 근로를 전전한 근로자의 소득은 동기간 1,126만원에서 분석종료시점 572만원의 절반 수준(50.2%)으로 낮아졌다. 이는 최저임금(2017년 1,352,230원<sup>13)</sup>의 35.3%에 불과하다. 전체 경제활동인구가운데 최저임금 미달자가 12.1%인데(김유선, 2015), 불안정한 노동경력을 지닌 고령근로자의 상당수가 최저임금의 보호를 받지 못하고, 일을 해도 적절한 삶의 수준을 유지하기 어려운 것을 볼 수 있다.

### 3. 근로소득 불평등 및 요인

#### 1) 근로소득 불평등 추이

지니계수로 측정한 평균 퇴직연령 이상의 근로소득 불평등은 .479로(2006년) 상

13) 한국복지패널은 t-1년의 소득을 조사해서, 2017년 최저임금과 비교하였다.

당히 높은데, 분석종료시점에 .502로 더 높아졌다(.023p). 또한 지니계수가 저소득 계층의 소득불평등 악화를 측정하는데 한계가 있음을 고려하여 대수편차평균으로 보완·분석하면 .486에서 .609로 불평등이 더 높고 더 크게 악화되는 것으로 나타났다(.123p). 평균 퇴직연령 이후의 불평등은 개인의 문제가 아니라 구조적인 문제이며, 일시적인 현상이 아니라 고착화되어 심화되는 것으로 볼 수 있다.

〈표 7〉 근로소득 불평등 추이(2006~2018년)

구분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
불평등 지수													
지니계수	.479	.522	.502	.513	.491	.528	.524	.520	.521	.550	.496	.548	.502
대수편차평균	.486	.583	.527	.551	.519	.595	.594	.595	.608	.680	.585	.690	.609
소득분위수배율													
P90/10	15.5	19.8	17.9	17.8	16.8	21.0	20.8	22.6	24.0	24.6	22.5	25.4	20.7
P90/50	3.56	3.68	3.94	3.99	3.77	3.81	3.87	4.04	3.65	3.37	2.71	2.85	2.79
P10/50	.230	.186	.220	.225	.225	.182	.186	.178	.152	.137	.121	.112	.134

자료: 한국복지패널 1~13차 원자료(모수추정 개인가중치 부여)

소득분위수배율로 분석해도 유사한 추이를 보인다. P90/50이 감소하여(3.56→2.79) 중간 소득계층의 소득지위가 다소 상승하고, P50/10도 낮은 수준에서 조금 더 낮아졌다(.162→.104). 그러나 저소득 계층과 고소득 계층의 소득격차가 큰 폭으로 상승해서(15.5→20.7) 만 49세 이후 고령자의 근로소득 불평등은 시간의 흐름에 따라 악화될 뿐 아니라, 양극화되는 것으로 볼 수 있다. 평균 퇴직연령 이후의 근로자는 소수의 고소득자와 다수의 저소득자로 구성되었는데, 시간이 지날수록 저소득자의 위치는 상대적으로 더 하락하고 고소득자는 높아지는 것을 알 수 있다.

## 2) 근로소득 불평등 요인

불평등의 주요 원인은 집단간 불평등 비율로 볼 수 있는데, 고용지위에 따른 집단간 근로소득 불평등이 12.8%(2006년)에서 25.6%(2018년)로 영향력이 더 커지고 가장 높다. 정규직과 비정규직·비임금 근로자와의 소득격차가 시간이 지날수록 더 커지는 것을 말해준다. 비정규직의 규모가 감소해도 정규직과 비정규직의 임금불평등이 확대되고 고용의 질이 낮으며(이병훈, 2009; 남춘호, 2011) 특히, 법적 정년연

령인 60세 이상 비정규직의 근로조건이 열악한(지은정, 2017) 현실이 반영된 것으로 보인다. 또한 시간이 지날수록 상용직 근로자와 조기퇴직자, 불안정한 근로자의 소득격차가 더 커지는 것으로 나타난 Jenkins(2005), Mayer(2005)의 연구와 고용지위의 변화, 내부/외부 노동시장의 직업이동에 따라 임금변화가 크게 나타난 Johnson and Webbs(1933; Jenkins, 2005 재인용)과 DiPrete and McManus(1996)의 연구결과와 유사하다. 고용안정성에 따른 집단간 불평등도 13.3%(2006년)에서 2012년 23.1%까지 높아진 뒤, 2018년 11.8%로 낮아졌다. 평균 퇴직연령 이후 대다수 근로자의 고용안정성이 낮아지기 때문일 것이다.

특히, 본 연구에서 주목한 정년퇴직(예정)에 따른 집단간 소득불평등은 0.7%(2006년)에서 13.7%(2018년)로 크게 높아진다(13.0%p). 고용체제는 누적된 이익/불리의 원칙이 강해서 불평등을 재생산하거나 악화시키는데(Crystal and Shea, 1990; 지은정, 2011a 재인용) 정규직 내에서도 정년퇴직자와 비정년 퇴직자의 소득격차가 크고 시간이 흐를수록 더 심화되는 것을 볼 수 있다. 정부의 의도와는 달리, 정년퇴직이 불평등을 악화시키는 구조적 요인으로 작용하는 것으로 볼 수 있다.

인구사회학적 요인 가운데 고령근로자의 근로소득 불평등에 기여한 요인은 교육수준, 성별, 건강상태, 가구형태의 순으로 볼 수 있다. 첫째, 분석시작시점에는 교육수준에 따른 근로소득 불평등이 34.8%로(2018년) 상당히 높다. 학력수준의 향상으로 중학교 이하 근로자들이 저숙련 일자리로 이동하고(김남주, 2015) 고숙련 일자리는 고학력자들이 점유하면서 교육수준에 따른 근로소득 불평등이 큰 것으로 보여진다. 그러나 교육수준의 불평등 기여도는 점차 낮아져서 13년 뒤에는 거의 절반수준으로 감소한다(18.2%, 2018년). 나이가 들수록 교육수준과 상관없는 일자리나 단순노무직으로 하향재취업하기 때문일 것이다.

둘째, 성별에 따른 집단간 근로소득 불평등은 12.7%(2006년)에서 12.2%로(2018년) 비슷하다. 근로자의 성별격차는 나이가 들어도 지속되는 것을 말해준다. 성별이 소득불평등의 주요 요인이자(Elman and O'Rand, 2004), 성별에 따라 임금격차가 큰 것으로 나타난 선행연구결과(전병유·김복순, 2005; 이정원, 2006; 강성호·정석원, 2014; 김순남, 2015; 이순미, 2015)와 유사하다. 셋째, 건강상태에 따른 집단간 불평등도 9.0%(2006년)에서 8.0%로 경미하게 낮아졌다. 나이가 들수록 건강한 근로자도 좋은 일자리 기회가 줄어서 소득불평등 기여도가 낮아진 것으로 보여진다. 넷째, 가구형태에 따른 근로소득 불평등은 3.1%에서 7.1%로 4.0%p 높아진다. 1인 고령자 가구는 소득이 감소해도 다른 가구원의 소득으로 보충하기 어려워서 2인 이상 가구와의 소득격차가 커진 것으로 보인다.

〈표 8〉 근로소득 불평등 요인(2006~2018년)

요인	분해	2006년		2008년		2010년		2012년		2014년		2016년		2018년	
		지수	비율												
고용 지위	집단내	.424	87.2	.466	88.5	.457	88.1	.481	81.1	.529	86.9	.486	83.1	.453	74.4
	집단간	.062	12.8	.060	11.5	.062	11.9	.112	18.9	.080	13.1	.099	16.9	.156	25.6
	전체	.486	100	.527	100	.519	100	.593	100	.608	100	.585	100	.609	100
고용 안정성	집단내	.421	86.7	.422	80.2	.402	77.5	.457	76.9	.514	84.5	.497	84.9	.537	88.2
	집단간	.064	13.3	.104	19.8	.117	22.5	.137	23.1	.095	15.5	.089	15.1	.072	11.8
	전체	.486	100	.527	100	.519	100	.593	100	.608	100	.585	100	.609	100
정년 퇴직	집단내	.211	99.3	.236	99.4	.254	98.1	.255	97.8	.209	95.4	.269	92.9	.313	86.3
	집단간	.001	0.7	.001	0.6	.005	1.9	.006	2.2	.010	4.6	.021	7.1	.049	13.7
	전체	.213	100	.238	100	.259	100	.261	100	.219	100	.290	100	.362	100
교육 수준	집단내	.317	65.2	.342	65.0	.372	71.7	.445	75.0	.469	77.1	.479	81.8	.498	81.8
	집단간	.169	34.8	.184	35.0	.147	28.3	.148	25.0	.139	22.9	.107	18.2	.111	18.2
	전체	.486	100	.527	100	.519	100	.593	100	.608	100	.585	100	.609	100
성별	집단내	.424	87.3	.449	85.3	.451	86.9	.524	88.2	.528	86.7	.515	88.0	.535	87.8
	집단간	.062	12.7	.077	14.7	.068	13.1	.070	11.8	.081	13.3	.070	12.0	.074	12.2
	전체	.486	100	.527	100	.519	100	.593	100	.608	100	.585	100	.609	100
건강 상태	집단내	.442	91.0	.493	93.6	.480	92.6	.549	92.5	.555	91.2	.570	97.4	.560	92.0
	집단간	.044	9.0	.033	6.4	.039	7.4	.045	7.5	.054	8.8	.015	2.6	.049	8.0
	전체	.486	100	.527	100	.519	100	.593	100	.608	100	.585	100	.609	100
가구 형태	집단내	.471	96.9	.505	95.8	.489	94.3	.550	92.6	.566	93.1	.550	94.0	.566	92.9
	집단간	.015	3.1	.022	4.2	.030	5.7	.044	7.4	.042	6.9	.035	6.0	.043	7.1
	전체	.486	100	.527	100	.519	100	.593	100	.608	100	.585	100	.609	100

주: 1) 시기별 결측치와 마이너스 소득이 달라서 지수가 다름.

2) 정년퇴직은 정규직 종사자(정규직 지속기간 1~13년)만 분석한 결과임.

자료: 한국복지패널 1~13차 원자료(모수추정 개인가중치 부여)

## V. 결론

본 연구는 정년퇴직이 시간의 흐름에 따라 경제적 자원의 격차를 악화시키는 구조적 요인으로 작용하는지, 한국복지패널 제1~13차 자료를 사용하여 지니계수와

대수편차평균 그리고 소득분위수배율로 분석하였다.

연구결과 첫째, 평균 퇴직연령(만 49세) 이후 정년까지 고용을 보장받는 비율은 전체 근로자의 1.2%, 정규직 종사자의 2.8%에 불과한 것으로 나타났다. 정년을 60세로 법제화했지만 정년까지 일하는 근로자는 극히 적은 것을 말해준다. 둘째, 만 18~48세 근로자의 소득은 지난 13년 동안 증가했지만(2006년 대비 215%), 평균 퇴직연령 이상의 근로소득은 동기간 감소하였다(82.4%). 평균 퇴직연령 이후 일자리의 질이 낮아서 일을 해도 소득이 감소하는 것을 알 수 있다. 특히, 단기간 정규직으로 일한 후 비정규직이나 비임금 근로로 전환하거나, 비정규직과 비임금 근로만 전전한 고령자의 소득이 급감한다. 불안정한 일자리 특성으로 인해 잦은 이직과 저임금 근로의 굴레를 벗어나지 못하는 것으로 보여진다. 반면, 만 60세까지 정규직을 유지한 근로자의 소득은 지난 13년 동안 3,233만원에서 6,975만원으로 2.2배 증가하고 소득도 가장 높다. 비정년 퇴직자와의 소득격차도 분석시작시점에는 1.1배 높았지만 분석종료시점에는 3.8배 높아져서 소득격차가 더 커진다. 이와 같은 결과는 시간이 지날수록 부익부 빈익빈 현상이 강해지는 실태를 보여주는 것으로, 누적 이익/불리가설을 지지한다(〈그림 1〉 참고). 셋째, 어떤 소득불평등 지수로 측정해도 평균 퇴직연령이상 근로자의 소득불평등이 높고 시간이 지날수록 더 악화된다(지니계수: .479→.502, 대수편차평균: .486→.609). 소득분위수배율을 보더라도 P90/10이 15.5(2006년)에서 20.7(2018년)로 더 커져서 근로소득 불평등이 악화될 뿐 아니라, 양극화되는 것으로 보여진다. 넷째, 소득불평등 요인은 고용지위의 영향이 크지만 정년퇴직이 불평등을 가장 악화시키는 것으로 나타났다. 정년연령까지 일할 수 있는지에 따라 경제적 자원을 축적할 수 있는 혜택과 불리가 누적되어 소득격차가 커지는 것이다.

이와 같은 연구결과를 통해 도출할 수 있는 정책제언은 크게 4가지이다. 첫째, 궁극적으로 정년연장 나아가 정년폐지를 지향해야 하지만, 현 시점에서는 정년연장보다 60세 정년안착과 불안정한 노동에 처한 고령근로자의 일자리 개선이 더 시급한 것으로 판단된다. 정부의 노력에도 불구하고 정년이 일부 계층만 누릴 수 있는 특권이 되고, 대부분 생애 주된 일자리에서 퇴직한 후 재취업이 어렵고, 재취업해도 일자리의 질이 낮은 것이 더 큰 문제이기 때문이다.

둘째, 정부는 정년연장을 통해 노인빈곤을 완화하고자 하지만(기획재정부, 2019; 정현수, 2019), 정년연장의 혜택을 받는 근로자는 직업경력이 안정적인 근로자로 빈곤위험이 낮아서 소기의 목적을 달성하기 어려울 것으로 예측된다. 또한 근로연령시기의 소득격차 악화는 노동경력을 바탕으로 급여수준이 결정되는 공적연금과

사적연금에도 영향을 미쳐서 노인의 소득불평등이 더 커진다<sup>14</sup>). 특히, 사회경제적 지위가 낮은 사람과 취약계층은 동년배보다 더 빨리 퇴직하고 경제적으로 취약해서(George, 1993) 일자리가 불안정한 고령근로자의 빈곤위험이 높다. 따라서 정부가 노인빈곤을 완화하고자 한다면, 정년연장보다는 일자리가 불안정한 고령자의 근로여건 개선에 주력하는 것이 더 적절한 것으로 판단된다.

셋째, 정부가 정년제 실효성 확보를 주요 정책과제로 선정하고 실시한 전문가 컨설팅(임금구조 개편 등), 60세 정년제 정착을 위한 조사·감독 등(관계부처합동, 2017)에 대한 성과를 측정하고 개선하여 정년제도의 실효성을 높일 필요가 있다. 또한 고용연장은 노동수요 즉, 기업의 입장에서 근로자를 계속 고용할 여력이 되어야 확대될 수 있다. 앞으로는 기업에서 고용연장을 위해 필요한 정부지원을 조사하여 정책으로 설계하고, 고령자를 고용하는 것이 회사에 유익이 되도록 인센티브(세금감면, 인증, 저성과자의 인력재배치·생산성 향상 등)를 제공해야 할 것이다.

넷째, 고용노동부는 인구정책 발표에 맞추어, 고용연장을 위해 고령자 계속고용장려금을 신설하고, 60세 이상 고령자고용지원금을 상향조정하였다(기획재정부, 2019). 그러나 60세 이상 고령자고용지원금은 분기당 30만원에 불과하여 실효성이 있을지 의문이 든다. 또한 임금보조금정책은 예산을 많이 필요로 하기 때문에 정책수혜자가 적을 수밖에 없어서 정책효과가 제한적일 수밖에 없다. 그나마 고령자를 대상으로 한 임금보조금 정책은 보조금이 없어도 고용가능성이 높은 사람들을 지원함으로써 정부재원이 낭비되는 사중손실효과가 크다(Dar and Tzannatos, 1999; 전병유 외, 2005 재인용; Katz, 1998; Betcherman and Daysal, 2009; Huttemen et al., 2013; OECD, 2014; Betcherman and Daysal, 2009; 지은정, 2017 재인용). 우리나라도 고령자 고용촉진장려금제도의 순고용 효과가 높지 않고, 고령자의 고용유지에 기여하는 바도 적다(장지연, 2000). 또한 고령자 다수고용장려금은 다른 연령대의 고용을 감소시키는 대체효과가 더 커서 전체 고용에 부정적인 영향을 미치며, 공공부문에 대한 고용보조금의 고용창출효과 역시 장기적으로 매우 약한 것으로 평가되었다(전병유 외, 2005; 2008). 앞으로는 임금보조금제도가 고령자 고용에 미친 영향, 사중손실효과, 대체효과 등에 대한 심층연구를 통해 고용연장 정책을 수정·보완할 필요가 있다.

끝으로 정규직과 무기계약직이 동일한 고용지위는 아니지만, 본 논문은 연구자료의 한계로 구분하지 못했고 둘째, 소득불평등에 영향을 미치는 다른 사회구조적

14) 우리나라 66세 이상 시장소득(market income, 세전)의 지니계수는 0.564로 18~65세의 지니계수 0.373보다(2017년 기준, OECD, Stat 홈페이지) 1.5배 높은 것도 이를 말해준다.

요인과 개인특성을 반영하지 못하여 후속연구를 통해 보완할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강성호·정석원. (2014). “정년연장에 따른 기업의 퇴직급여 부담과 시사점”. 「주간이슈」, 1-14. 보험연구원.
- \_\_\_\_\_. (2015). “정년연장의 공·사 연금소득 개선효과와 한계”. 「주간이슈」, 1-11. 보험연구원.
- 관계부처합동. (2014). “장년고용 종합대책(안)-일하는 장년, 활력과 보람이 있는 노후”. 2014.09.20. 발표
- \_\_\_\_\_. (2017). “55+ 현역시대를 위한 장년고용정책(안)-「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」”. 2017.12.20. 발표.
- 권혜자. (2019). “중고령자 고용구조의 변화와 고용동향 시사점”. 저출산·고령사회위원회 미래기획팀. 「제2차 고령화 프레임 내부토론회」 발표자료(2019.05.16).
- 공주·신광영. (2018). “한국의 소득불평등에 관한 새로운 접근”. 「산업노동연구」, 24(3): 1-34.
- 기획재정부. (2019). “범부처 「인구정책TF」, 인구구조 변화 대응방안 발표- 생산연령 인구 확충 방안 제시 -”. 2019.09.18. 보도자료.
- 김남주. (2015). “중숙련(middle-skill) 일자리의 감소가 고용없는 경기회복에 미치는 영향에 관한 연구”. 「노동경제논집」, 38(3): 53-95.
- 김성근·장지원. (2019). “정년연장에 관한 인식조사」로부터의 시사점”. 이슈페이퍼. 제 80호. 한국행정연구원.
- 김유선. (2015). “최저임금 수혜자와 미달자”. 이슈페이퍼. 제5호. 1-13. 한국노동사회연구소.
- 김진수·남재욱·정창률. (2015). “정년연장이 노후소득보장에 미치는 영향과 정책과제 연구”. 「사회복지정책」, 42(2): 87-111.
- 김혜지. (2020) “靑 ‘고용연장=정년연장’ 아니라지만... “사실상 같은 효과”. 「뉴시스」. 2020.02.16.
- 남재량. (2018). 「정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구」. 한국노동연구원.
- 남재량·이기재. (2019). 「신중년 고용지원제도 개편방안 통합 연구- 60세 이상 정년의 무 법제화의 고용효과」. 고용노동부·한국노동연구원.

- 남춘호. (2011). “고용의 질 지수를 이용한 노동시장의 불평등과 양극화추세 분석”. 「경제와사회」, 92(4): 305-345.
- 대법원. (2019). “2019.02.21. 선고. 2018다248909 전원합의체 판결”. 대법원 홈페이지.
- 로즈매리 크롭프톤. (1993). 「현대의 계급론」. 정태환·한상근 옮김. 서울: 한울아카데미.
- 류기정. (2012). “정년연장에 대한 경영계 입장”. 「노동리뷰」, 9월호: 59-69.
- 방하남·신인철. (2011). “강요된 선택: 생애 주된 일자리에서의 퇴직과 재취업의 동학 분석”. 「한국사회학」, 45(1): 73-108.
- 석상훈·김현수. (2012). “노인빈곤의 실태와 결정요인 분석- 생애 근로이력과의 연관성을 중심으로”. 「재정학연구」, 5(3): 99-124.
- 성재민. (2014). “저임금근로자의 실태”. 「노동리뷰」, 3월호: 1-19. 한국노동연구원.
- 오계택·정동관·박우성·이상민. (2013). 「정년연장 등 노동시장 환경변화에 대응하기 위한 인적자원관리 방안」. 한국노동연구원.
- 우해봉. (2014). “건강노동기대여명 지표를 활용한 중고령층의 건강과 근로활동 분석”. 「사회복지정책」, 41(4): 77-99.
- 이병훈. (2009). “경제위기와 비정규직의 노동권”. 「산업노동연구」, 15(2): 1-21.
- 이병희. (2014). “노동시장 불평등과 가구소득 불평등”. 「보건복지포럼」, 215권: 32-43.
- \_\_\_\_\_. (2016). “노동소득분배율과 가구소득 불평등 관계”. 「산업노동연구」, 22(2): 79-106.
- 이정원. (2006). “정년은퇴 여부에 따른 경제적 격차와 정년은퇴 결정요인에 관한 연구”. 「사회복지연구」, 30(1): 71-99.
- 임병인·강성호. (2016). “중·고령가구의 소득원천별 불평등 기여도 분석”. 「사회보장연구」, 32(1): 57-82.
- 장지연. (2000). 「중고령자 노동시장의 특성과 고용지원정책」. 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「고령화시대의 노동시장과 고용정책(I)」. 한국노동연구원.
- 장지연·이병희. (2013). “소득불평등 심화의 메커니즘과 정책선택”. 「민주사회와 정책연구」, 23: 71-104.
- 전병유·김복순. (2005). “노동시장의 양극화와 정책과제- 고용양극화를 중심으로”. 「노동리뷰」, 7: 36-51.
- 전병유·장지연·황준욱·어수봉·이재갑·김동현·김우영·이상일·정지미·부가청.

- (2005). 「고용없는 성장에 대한 대응전략 연구(I)」. 한국노동연구원.
- 전병유·장지연·홍민기·윤자영·조준모·신동균·이형오. (2008). 「고령자 고용정책의 고용효과 분석」. 노동부·한국노동연구원.
- 정서린. (2019). “구조조정 없던 기업마저 명퇴 칼바람”. 「서울신문」. 2019.02.20.
- 정준호·전병유·장지연. (2017). “1990년대 이후 소득불평등 변화 요인에 관한 연구”. 「사회복지정책」, 44(2): 29-54.
- 정현수. (2019). “홍남기 “노인 빈곤 해결 중요”… ‘60세 정년’ 연장 필요성 시사”. 「국민일보」. 2019.05.23.
- 조동훈. (2014). “정년제도와 중고령자 은퇴결정요인 분석”. 「노동경제논집」, 37(3): 101-122.
- 지은정. (2011a). “OECD 10개국 노인의 소득불평등에 관한 연구: 생애주기관점을 중심으로”. 「사회복지연구」, 42(1): 333-370.
- \_\_\_\_\_. (2011b). “임금근로자의 강제퇴직에 대한 연구 - 임금과 근속기간의 상호작용을 중심으로”. 「사회복지연구」, 42(4): 295-327.
- \_\_\_\_\_. (2012). “경기변동이 자영업 이행에 미치는 영향의 연령집단별 차이-구축가설과 유인가설을 중심으로”. 「사회복지연구」, 43(2): 141-178.
- \_\_\_\_\_. (2017). “임금 - 생산성에 대한 인식 격차와 추가채용의사에 대한 연구: 법적 퇴직연령이상의 고령자를 중심으로”. 「정부학연구」, 23(3): 229-257.
- 진달래. (2019). “이재갑 ‘정년연장은 증장기적 검토 과제’… 홍남기 ‘논의 시급’과 온도차”. 「한국일보」. 2019.06.13.
- 최강식·이수원·박지영. (2013). “정년연장이 기업에 미치는 경제적 효과”. 「중소기업연구」, 35(4): 293-313.
- 최선영·장경섭. (2012). “압축산업화 시대 노동계급가족 가부장제의 물질적 모순- 남성생계부양자 노동생애 불안정성의 가족전이”. 「한국사회학」, 46(2): 203-230.
- 최우영. (2020). “‘60세 정년 24년 걸렸는데…65세 정년’ 본격 공론화”. 「머니투데이」. 2020.02.12.
- 최제민·김성현·박상연. (2017). “글로벌 금융위기 이후 한국의 소득불평등 변화에 관한 연구”. 「경제학연구」, 66(1): 115-142.
- 통계청. (2010a). “2010년 5월 청년·고령층 부가조사 결과”. 2010. 7. 30 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2010b). “2009년 12월 및 연간 고용동향”. 2010. 1. 13. 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2014). “2014년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과”.

- 2014.07.15. 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2015). “7월 11일 「인구의 날」에 즈음한 세계와 한국의 인구현황 및 전망”. 2015.07.08. 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2018). “2018년 8월 고용동향” 2018.09.12 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2019a). “2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과”. 2019.07. 23. 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2019b). “2019년 9월 고용동향”. 2019.10.16. 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2019c). “2018년 4/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과”. 2019.02.21. 보도자료.
- 한국경제연구원. (2019). 『정년연장의 쟁점과 과제』.
- \_\_\_\_\_. (2020). 『정년연장의 비용추정과 시사점』. 2020.06.01.보도자료.
- 한요셉. (2020). “정년연장이 고령층과 청년층 고용에 미치는 영향”. 「KDI 정책포럼」, 277호. 한국개발연구원.
- 함선유. (2014). “고령자의 건강문제가 본인과 배우자의 노동 공급에 미치는 영향”. 「보건의사회연구」, 36(4): 157-186.
- Andreß, Hans-Jürgen and Henning Lohmann. (2008). “Introduction: the working poor in Europe” in Hans-Jürgen Andreß and Henning Lohmann(ed.), *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar: Cheltenham, UK. 1-14.
- Bazzoli, Gloria J. (1985). “The Early Retirement Decision: New Empirical Evidence on the Influence of Health”. *The Journal of Human Resources*, 20(2): 214-234.
- Blossfeld, Hans-Peter. (1987). “Labor-Market Entry and the Sexual Segregation of Careers in the Federal Republic of Germany”. *The American Journal of Sociology*, 93(1): 89-118.
- Cahill, Kevin E, Michael D. Giandrea and Joseph F. Quinn. (2011). “Evolving Patterns of Work and Retirement” in Linda K. George and Kenneth F. Ferraro(ed.), *Handbook of Aging and The Social Sciences*. Eighth edition. NewYork: Elsevier. 271-291.
- Costa, Doran L. (1998). *The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Crystal, Stephen. (1996). “Economic Status of the Elderly” in Robert H. Binstock and

- Linda K. George(ed.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*. 4th edition. San Diego: Academic Press. 388-409.
- DiPrete, Thomas A. and Patricia A. McManus. (1996). "Institutions, Technical Change and Diverging Life Chances: Earnings Mobility in the United States and Germany". *The American Journal of Sociology*. 102(1): 34-79.
- Elman, Cheryl and Angela M. O'Rand. (2004). "The Race Is to the Swift: Socioeconomic Origins, Adult Education and Wage Attainment". *The American Journal of Sociology*, 110(1): 123-160.
- Evans, William N, Michael Hout and Susan E. Mayer. (2004). "Assessing the Effect of Economic Inequality" in Neckerrman, Kathryn(ed.), *Social Inequality*. New York: Russell Sage Foundation. 933-968.
- Gordon, Roger H. and Alan S. Blinder. (1980). "Market Wages, Reservation Wages and Retirement Decisions". *Journal of Public Economics*, 14: 277-308.
- George, Linda K. (1993). "Sociological Perspectives on Life Transitions". *Annual Review of Sociology*, 19: 353-373.
- Gratton, Brian. (1996). "The Poverty of Impoverishment Theory: The Economic Well-Bening of the Elderly, 1890-1950". *The Journal of Economic History*, 56(1): 39-61.
- Henretta, John C. and Richard T. Campbell. (1976). "Status Attainment and Status Maintenance: A Study of Stratification in Old Age". *American Sociological Review*, 41(6): 981-992.
- Jenkins, Stephen P. (1995). "Accounting for inequality Trends: Decomposition Analyses for the UK. 1971-1986". *Economica*. 62(245): 29-63.
- Kruger, Alan B. and Jorn-Steffen Pischke. (1992). "The Effect of Social Security on Labor Supply: A Cohort Analysis of the Notch Generation". *Journal of labor Economics*. 10(4): 412-437.
- Mayer, Karl Ulrich. (2005). "Life Courses and Life Changes in a Comparative Perspective" in Stefan Svallfors(ed.), *Analyzing Inequality Life Chances and Social Mobility in Comparative Perspective*. 17~55. Stanford: Stanford University Press.
- Mookherjee, Dilip and Anthony Shorrocks. (1982). A Decomposition Analysis of the Trend in UK Income Inequality. *Economic Journal*, 92(December):

- 886-902.
- OECD. (2006). *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Ageing and Employment Policies: Norway. Working Better with Age*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Ageing and Employment Policies: France. Working Better with Age*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Preventing Ageing Unequally*. Paris. OECD.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Ageing and Employment Policies: Japan*. Paris: OECD.
- O’Rand, Angela M. (1996). “The Cumulative Stratification of the Life Course” in Robert H. Binstock and Linda K. George(ed.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*. San Diego: Academic Press. 188-207.
- Pampel, Fred C. (1979). “Changes in the Labor Force Participation and Income of the Aged in the United States, 1947-1976”. *Social Problems*, 27(2): 125-142.
- \_\_\_\_\_. Fred C. and Melissa Hardy. (1994). “Status Maintenance and Change during Old Age”. *Social Forces*, 73(1): 289-314.
- Quinn, Joseph F. and Kozy Michael. (1996). “The Role of Bridge Jobs in the Retirement Transition: Gender, race and ethnicity”. *The Gerontologist*, 36(3): 363-372.
- World Bank. (2005). *Introduction to Poverty Analysis*. World Bank Institute.
- OECD Stat 홈페이지: <https://stats.oecd.org>
- 통계청 KOSIS. 연령별 경제활동인구총괄
- 한국복지패널 홈페이지: <https://www.koweps.re.kr>

---

지은정(智銀靜): 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하였고, 주 연구분야는 고령자 일자리, 빈곤-불평등, 사회참여정책 등이다. 최근 주요 논문은 “근로빈곤노인의 빈곤지속기간과 빈곤탈출에 대한 연구: 노인일자리사업에 주는 함의(2020), “전문성의 관점에서 본 노인 재능나눔활동 지원사업의 모순”(2019), “고령자 적합직종은 경비·청소직 외에는 없을까: 시니어인턴십사업과 인력파견형사업을 중심으로(2019) 등이 있다(jieun29@gmail.com).

## Statutory Retirement and Earnings Inequality from a Cumulative Advantages/Disadvantages Hypothesis

Eunjeong Ji

This study whether statutory retirement is a structural mechanism that accentuates or deflects earnings inequality over time. The analysis uses thirteen waves (2006-2018) of the Korea Welfare Panel Study data. The major findings are first, that the proportion of precarious jobs of workers increases with age. Only 1.2% of all workers (2.8% of regular workers) can receive the benefit of statutory retirement. This implies that only a few workers with long and stable careers are covered by this policy. Second, the mean earnings gap between stable and precarious workers increased substantially from 1.1 times in 2006 to 3.8 times in 2018. The earnings of workers moving into and out of non-regular work and self-employment have decreased but those of stable workers have increased over time. This provides evidence that earnings differentiation is a function of career history, and job stability. This supports the cumulative advantages and disadvantages hypothesis. Third, earnings inequality using mean log deviation rose from .486 in 2006 to .609 in 2018. The percentiles also increased from 15.5 to 20.7 during this period and the gap between high- and low-income individuals has grown over time. Fourth, occupational status is a fundamental structure of earnings inequality and statutory retirement has a considerable impact on increasing earnings inequality. Therefore, it is desirable to endeavor to improve job quality for the disadvantaged, especially after the average retirement age, rather than extending the statutory retirement age.

[Key words: statutory retirement, precarious job, earnings inequality, cumulative advantages/disadvantages hypothesis, Matthew effect]

## 논문기고지침 및 윤리규정

### ▣ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재된 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 온라인투고시스템에 회원가입을 한 후 투고를 하고, 추가로 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

### ▣ 원고작성

#### ■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매

- (1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락처주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
  4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '졸고'나 '졸저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
  5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
  6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
  7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
  8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
  9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

## ■ 본문주

1. 인용이나 참고한 문헌의 출처를 밝히는 참고주(reference notes)는 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌(reference list)을 논문의 끝부분에 첨부한다. 같은 문헌이 되풀이 될 때에도 같은 방식으로 한다.
  - ▶ 문헌의 출처는 문장의 가운데 또는 끝에 언급한다.
    - 예: 박동서(1990: 20)에 의하면….; …을 제시하였다(안병영, 2005: 5-6 참조); 「조선일보」(1990.11.1: 3) 사설에서도….
  - ▶ 저자가 2인인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 중간점(.)으로, 서양문헌은 ‘&’로 연결한다.
    - 예: 김창준·안병만(1990)은….; …라고 볼 수 있다(Richard & Smith, 2002: 35-36).
  - ▶ 저자가 3인 이상인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 ‘외’를, 서양문헌은 et al.을 사용한다.
    - 예: …로 해석한다(이종범 외, 1990: 368). Bevir et al.(2003)의 분류에 따르면….
  - ▶ 번역서인 경우 원전의 발행연도 다음에 번역판의 발행연도와 해당 면을 기재한다.
    - 예: Okun(1975/1988: 61-69)은 …를 주장하였다.
  - ▶ 둘 이상의 문헌을 언급할 때는 발행 연도순으로 한다.
    - 예: …로 정리할 수 있다(Rhodes, 2000: 58-62; Nakamura, 2005 참조).
2. 본문의 내용에 설명을 부여하기 위한 내용주(content notes)는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 매기고(예: …하였다.1))페이지 하단에 각주로 처리다.

■ 참고문헌

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급한 것만을 기록하며, 저자의 성(姓)을 기준으로 국내 문헌은 가나다 순으로, 한자로 된 중·일문헌은 괄호 속에 한글식 표기를 하여[예: 菅谷章(스가라 아키라)] 가나다 순으로, 서양문헌은 알파벳 순으로 배열한다.
2. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다. 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되 연도 표기 옆에 a, b, c...를 부기하여 구별한다.
3. 참고문헌은 다음과 같이 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순서로 기재한다.

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

전자정부특별위원회. (2003). 「전자정부백서」. 서울: 전자정부특별위원회.

Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (eds.). (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London & New York: Routledge.

Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade off*. Washington, D.C.: The Brookings Institute; 정용덕(역). 「평등과 효율」. 서울: 성균관대학교 출판부, 1988.

Richards, David & Martin J. Smith. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press.

▶ 일반논문

김창준·안병만. (1989). “입법부와 행정부의 관료행태 비교.” 박동서·김광웅(공편), 「의회와 행정부」, 77-115. 서울: 법문사.

이종범·김준한·정용덕. (1990). “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 24(1): 367-426.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, & Patrick Weller. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector.” *Public Administration*, 81(1): 1-17.

Kettl, Donald F. (2000). “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance.” *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.

Rhodes, R.A.W. (2000). “Governance and Public Administration.” In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. New York: Oxford University Press.

▶ 학위논문

신열. (2000). 「과학기술지방화정책의 기술혁신 효과 분석: 지역협력연구센터(RRC) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.

Hwang, Yun-won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea*.

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira.(2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. [http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006\\_refresher\\_training.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf)(2006.9.5).

## ■ 기타사항

1. 목차의 계층을 나타내는 기호체계는 I, 1, 1), (1), ①의 순서를 따른다.
2. 표나 그림의 제목은 각각 논문의 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예: <표 1>, <그림 1>) 표나 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 ‘출처:’라고 표시하고 본문 ‘참고주’의 양식에 따라 아랫부분에 밝힌다[예: Kettl(2000: 490)의 재구성].
3. 표나 그림에 대한 주는 개별주(a), b), c)의 기호 사용; 확률주인 경우에는 \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001], 일반주(‘주:’로 표시하고 기재)의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아 준다(즉, 표나 그림의 하단에 개별주, 일반주, 출처의 순서가 되도록 배열한다).
4. 여기에 제시된 본문주와 참고문헌의 작성 양식은 *Publication Manual of the American Psychological Association*(2001), 5th. ed.을 표준으로 하여 필요한 조정을 한 것이다. 본 양식에 언급되지 않은 사항은 이 Manual에 따른다.

## ■ 서평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 ‘기획서평’과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 ‘일반서평’으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.
4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

## ▣ 윤리규정

### 제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② “표절”은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ “변조”는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ “중복게재”는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ “부당한 논문 저자 표시”는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

### 제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 준수 의무) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자는 기본적으로 타인의 저작권을 존중해야 하며 지적재산권에 관련된 법과 연구와 관련이 있는 모든 법들을 준수하여야 할 의무가 있다.

제7조 (신의성실의무) 본 학술지의 규정에 따라 책무를 다하고 연구 부정행위 조사와

절차에 협력하여야한다.

### 제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.

② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.

1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

제9조 (대상) 본 학술지는 고의적으로나 하거나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 연구부정행위로 보고 이를 대상으로 한다. 여기에서 말하는 연구부정행위란, 중복게재, 위조, 변조, 부당한 논문저자표기 등 제3조에 제시되어 있는 사항이다.

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.

② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.

③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

### 제4장 결정에 대한 조치

제11조 (결과의 통보) 연구부정행위를 행한 연구자 및 그 연구자의 논문에 대해 부정행위의 경중에 따라 본 학술지 5년 이하의 투고 금지, 인터넷 상에 게재된 논문 삭제, 연구자의 소속기관에 부정행위사실의 통보 등의 제재조치를 취한다. 통보 받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

제12조 (연구윤리교육) 연구부정행위를 행한 연구자 및 소속기관에 대하여 연구윤리교육을 실시하여 같은 상황이 반복되지 않도록 조치해야 한다.

제13조 (명예회복조치) 조사결과 연구부정행위가 없던 것으로 판명된 경우 편집위원회는 해당 연구자에 대한 명예회복을 위하여 노력하여야 한다.

제14조 (기록의 보관 및 공개) 편집위원회는 연구부정행위에 대한 조사과정 당시의 모든 기록을 음성, 영상, 또는 문서의 형태로 조사종료일로부터 5년 이상 보관하여야 한다.

## 제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로 교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 교육과학기술부·한국연구재단의 「연구윤리의 이해와 실천」(2011)의 기준을 따른다.

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

제17조 (적용범위) 이 지침 시행 이전에(통권 1호~13호) 발행된 연구결과물은 당시 윤리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제15권 제3호(통권38호)

---

2020년 9월 30일 인쇄

2020년 9월 30일 발행

---

발행인 문상호  
편집인 정문기  
발행처 성균관대학교 국정전문대학원  
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)  
전 화 (02)760-0745  
홈페이지 <http://gsg.skku.edu>  
E-mail [goveditor@gmail.com](mailto:goveditor@gmail.com)

인쇄처 디자인크레파스  
서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층  
전 화 (02)2267-0663  
팩 스 (02)2285-0670  
E-mail [crayon0663@hanmail.net](mailto:crayon0663@hanmail.net)

---